



ENACAL



SNV



COSUDE

La Descentralización de la Unidad Nacional de Operación y Mantenimiento

Hacia un modelo de apoyo post-construcción de sistemas de agua en el sector rural de Nicaragua

Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
Vice-Gerencia de Acueductos Rurales

Managua, Octubre de 2003

Este documento ha sido elaborado por Erik van de Giessen, Asesor del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV de la Gerencia de Acueductos Rurales de ENACAL-GAR, bajo la supervisión del Gerente de Acueductos Rurales de Enacal, Lic, Oscar Tablada Aguilar.

Todas sus preguntas, observaciones y sugerencias que pueden salir de la lectura de este documento son bienvenidas.

Favor dirigirse a:

Lic. Oscar Tablada, Gerente de Acueductos Rurales, ENACAL.
Correo electrónico enagar@tmx.com.ni
Tel. 265 1258

Erik van de Giessen, Asesor del SNV de ENACAL-GAR.
Correo electrónico evandegiessen@snnworld.net
Tel. 266 7915

Agradecemos al SNV, COSUDE, UNICEF y SWISSAID para el financiamiento de este estudio y la impresión de este documento que hoy presentamos a ustedes como un aporte para la consecución de la sostenibilidad de los sistemas de agua en las áreas rurales de Nicaragua.

Octubre 2003.

Resumen

Unos de los logros importantes del sector de agua potable rural en Nicaragua, es el aumento muy significativo de la cobertura rural en los últimos 20 años, desde 10% en 1980 hasta 46% en 2002. Comparado con otros países en vía de desarrollo, este crecimiento de la cobertura ha sido espectacular. Las proyecciones hacia el futuro también son ambiciosas, contemplando un crecimiento más adelante de la cobertura rural de agua y saneamiento hasta un 56% en el año 2007 (ERCERP)

Estos éxitos también ponen nuevos desafíos al sub-sector rural de Nicaragua. Al lado del aumento de la cobertura, una preocupación estratégica cada vez más importante es la conservación, el mantenimiento y el buen uso del número creciente de sistemas rurales de agua y saneamiento ya construidos.

Este documento es el informe final de la evaluación intermedia del proceso de descentralización de la Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM) de ENACAL-GAR en el Territorio VI (Matagalpa / Jinotega) y en la zona de intervención de PASOC. El objetivo general de esta investigación es contribuir a la formulación de estrategias para lograr un sistema sostenible y efectivo de administración, operación y mantenimiento de las obras de agua potable construidas en las áreas rurales de Nicaragua.

La investigación está enfocada en *el funcionamiento* de la UNOM.

El objetivo de la UNOM es “*Lograr a largo plazo el buen uso y el mantenimiento correcto para la sostenibilidad de los sistemas ejecutados por diferentes programas que trabajan en el territorio.*” La UNOM trata de lograr este objetivo a través del trabajo de sus promotores, que brindan asistencia técnica a las comunidades y sus Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) donde se han ejecutado proyectos de Agua y Saneamiento.

En el área geográfica de la investigación, se ha desarrollado un proceso de descentralización de (algunas de las) funciones de la UNOM.

Unos de los motivos más importantes de la descentralización es que se espera lograr una transferencia de facultades y responsabilidades a los gobiernos municipales, como instancia más cercana a la población, con capacidad de administrar recursos locales, articular la demanda social con la oferta de servicios del Estado, acercar la administración pública al ciudadano y promover la participación ciudadana en los aspectos de transparencia, eficiencia y racionalización de la gestión pública.

Para ENACAL-GAR sin embargo, hubo otro motivo más pragmático. Con una cantidad cada vez creciente de obras de agua potable, y sin aumento del número de promotores en la UNOM Regional de ENACAL-GAR, faltaba la cantidad suficiente de personal e insumos. Con la contratación de promotores municipales de UNOM por los gobiernos municipales, se esperaba solucionar ese problema.

Durante la evaluación, se ha entrevistado a 71 CAPS en 15 municipios, para rescatar la opinión y percepción de sus miembros en cuanto a sus sistemas de agua, en cuanto a sus demandas y al apoyo recibido por la UNOM.

Cuarenta y cuatro de estos CAPS en 9 municipios fueron directamente atendidos por promotores municipales de UNOM, mientras que estos promotores municipales reciben apoyo técnico y acompañamiento de la UNOM regional. Este grupo de comunidades representa el “modelo descentralizado”.

27 CAPS en 6 municipios fueron atendidos por promotores regionales de ENACAL-DAR, y representan el “modelo centralizado”.

También, se entrevistó a todos los promotores de UNOM involucrados, y a 11 alcaldías. Se analizó conjuntamente con el personal de la UNOM regional de ENACAL-DAR Matagalpa el proceso de descentralización, sus avances, logros, oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades. Se hizo un estudio de la literatura y documentos existentes.

La combinación de todas estas informaciones cuantitativas y cualitativas y su análisis está reflexionada en este documento, que permitió hacer conclusiones y recomendaciones para cada parte involucrada (CAPS, UNOM Regional, UNOM Municipal, gobiernos municipales, ENACAL-GAR Central, ejecutores, donantes, gobierno nacional)

Desde el punto de vista de los CAPS, la descentralización es un éxito: El modelo descentralizado responde mejor a las demandas expresadas por los CAPS. Además, la descentralización ha contribuido significativamente a una reducción del cargo de la UNOM Regional de ENACAL-GAR Matagalpa.

Sin embargo, esta UNOM Regional sigue siendo muy sobrecargado, con promotores regionales atendiendo todavía a un promedio de 145 comunidades, y además atendiendo y acompañando a los promotores municipales. La falta de personal, y en menor grado la falta de recursos, son los factores determinantes de la baja respuesta de la UNOM Regional a las demandas y necesidades de los CAPS. En la Región V, el problema es tan grande que apenas existen la capacidad y los recursos adecuados para iniciar y facilitar un proceso de descentralización.

Las UNOMes Municipales en su mayoría todavía son débiles. Sus promotores cuentan con poca preparación profesional y capacitación, y con pocas posibilidades de capacitarse, lo que pone en duda la calidad de su asistencia técnica. En muchos casos, hace falta el apoyo financiero e institucional de la misma alcaldía, no cuentan con un medio de transporte, ni con combustibles, ni oficina, ni materiales. Tienen salarios bajos, y falta de estabilidad laboral. Es sorprendente el nivel de motivación de sus promotores, y también los numerosos resultados del trabajo, en circunstancias a veces pésimas y poco alentadores. La falta de institucionalización, capacitación y financiamiento para la UNOM municipal son los factores determinantes de la baja respuesta del modelo descentralizado a las demandas y necesidades de los CAPS.

La mayoría de las recomendaciones están dirigidas hacia las medidas para eliminar o disminuir estos factores limítrofes, desde la visión que la sostenibilidad de los sistemas rurales de agua potable es una responsabilidad compartida entre los comunitarios, los gobiernos municipales y el gobierno central. Contribuciones financieras de los comunitarios a la UNOM deberían combinarse con la búsqueda de soluciones locales por los gobiernos municipales, y con la construcción de un entorno nacional más favorable

(marco legal, políticas institucionales nacionales y sectoriales, transferencias adecuadas a los gobiernos locales) por el gobierno central y sus entes estatales.

La recomendación global más importante es buscar y fortalecer la *complementariedad* entre la UNOM municipal y la UNOM regional, en vez de buscar la sustitución de la UNOM regional por la UNOM municipal.

Sin UNOM Regional, la descentralización no había sido posible, y el buen funcionamiento de la UNOM regional sigue siendo absolutamente necesario en el modelo descentralizado. La UNOM Regional debería seguir funcionando como facilitador del proceso de descentralización hacia gobiernos municipales, capacitador y acompañante de promotores municipales, como instancia de referencia para casos difíciles en comunidades, como laboratorio rural regional, como centro de información sobre la situación de agua y saneamiento y las necesidades de nuevas inversiones y rehabilitaciones en la región, y como puente entre los organismos donantes y las UNOMes Municipales. Además, necesitan seguir atendiendo a comunidades en municipios donde no hay UNOM municipal.

El papel del gobierno central no solamente debe ser establecer las leyes, políticas y normas sectoriales, sino también vigilar al cumplimiento de estas. El ciclo de proyecto establecido es una buena herramienta, y los ejecutores lo deberían mejor respetarlo, entre otros en relación con la entrega de las obras a la UNOM.

El INAA deberá ser fortalecido para cumplir estas funciones, con presencia en las áreas rurales y con la instalación de su Departamento Rural. En realidad, muchas de las funciones de la UNOM son competencia legal del INAA, y por lo tanto se recomienda hacer estudio de las posibilidades de un acercamiento (o fusión) institucional entre el INAA y la UNOM.

Además, se recomienda establecer un marco legal que establezca más claramente las responsabilidades, derechos y deberes de los entes estatales y demás actores involucrados con respeto al sostenimiento de las obras ejecutadas, y finalmente proveer mecanismos ágiles para otorgar personería jurídica a los CAPS.

Descentralización sin recursos es descentralización de problemas. El funcionamiento óptimo de una UNOM Municipal cuesta alrededor de C\$ 60,000.- por año, o sea entre C\$ 1,000.- y C\$ 1,500.- por obra ejecutada. La mayoría de los gobiernos municipales no pueden asumir todos estos costos. Se recomienda a los ejecutores, reservar una parte del presupuesto de proyectos para el fortalecimiento y equipamiento de la UNOM en las alcaldías. Se recomienda a la UNOM (regional y municipal) hacer proyectos pilotos para cubrir algunos de sus costos a los comunitarios, para que contribuyan como beneficiarios de servicios recibidos. Se recomienda al gobierno central diseñar mecanismos de subvenciones a gobiernos municipales que asuman funciones descentralizadas.

A pesar de todas estas acciones posibles, habrá municipios que, en sus circunstancias actuales, no podrán asumir una UNOM Municipal, y habrá que valorar, en cada municipio, la viabilidad de su instalación en base de una evaluación participativa con la alcaldía.

Las personas siguientes han aportado con contribuciones valiosas a la ejecución de esta investigación y / o la elaboración del informe:

Iván Ramón Lira Bustos,	Resp. UNOM Regional Región VI: Aportes innumerables durante todo el proceso.
Lic. Oscar Tablada,	Gerente ENACAL-GAR Central; Supervisión general del trabajo
Ing. Francisco Baltodano,	Coordinador ENACAL- GAR Matagalpa; Preparación / concepción y coordinación del trabajo de campo.
Ing. Jairo Cruz,	ENACAL-GAR Central; Aportes en la redacción del informe
Rosa Urbina Soto,	Resp. Trabajo Comunitario PRASNIC; Preparación del trabajo de campo.
Philippe Barragne Bigot	Resp. Agua y Salud UNICEF Nicaragua; revisión del documento
Gabriel Zeledón Zeledón,	Promotor regional ENACAL-GAR UNOM Región VI, y
Boanerge Buschtíng,	Promotor regional ENACAL-GAR UNOM Región VI, y
Cristián Castellón,	Promotor regional ENACAL-GAR UNOM Región VI, entrevistas con CAPS y contribuciones analíticos.
Félix Raúl Úbeda Gómez	ENACAL-GAR Matagalpa; entrada de datos.
Maricela Vado,	ENACAL-GAR central; entrada de datos.
Guillermo Coenen,	Co-Director SNV / PASOC, y
Oscar Sánchez,	Director SNV / PASOC; apoyo en preparación y facilitación del trabajo de campo en el sudeste del país.
Reina van Haeringen,	Asesora Senior en Gestión Local SNV, y
Sigrid Meijer,	Asesora Senior en Género SNV; observaciones valiosos de Borradores del informe
Bart Boon,	Especialista en estadísticas; apoyo en la interpretación de los datos estadísticos.
Liesbeth Meuwissen,	Medica; aportes metodológicos, revisión de numerosos borradores, ayuda moral.
Anneke Jeeninga,	Oficial de Programa SNV Matagalpa, y
Roberto Sosa,	Oficial de Programa SNV Matagalpa; ayuda moral.
Sylda Leyton	Responsable Area de Promoción y Capacitación ENACAL-GAR Región VI
Carlos Blandón Blandón,	Supervisor Promotores Sociales Región VI; Supervisión del trabajo de campo.
Juan García,	Asistente informática Región VI; entrada de datos.
Pedro Guzmán Matamoro,	Promotor social Región VI; entrevistas con CAPS.
Arnulfo Matamoro,	Promotor municipal Tuma-La Dalia; entrevistas con CAPS.
Marieta Montes Mendiola,	Promotora social Región VI; entrevistas con CAPS.
Ángel Matamoro Martínez,	Promotor social Región VI; entrevistas con CAPS.
Alejandro Martínez Rizo,	Promotor social Región VI; entrevistas con CAPS.
Ramón Gutiérrez,	Promotor municipal Jinotega; entrevistas con CAPS.
Ing. Carlos Palma,	Resp. Area técnica Región VI; entrevistas con CAPS.
Naúm Castro Arrauz,	Promotor social Región VI; entrevistas con CAPS.
Javier Artola Flores,	Promotor social Región VI; entrevistas con CAPS.
Diego Martínez Matamoro,	Promotor municipal San Ramón; entrevistas con CAPS.

Además, quisiéramos expresar nuestros agradecimientos a los representantes de las alcaldías que han dado sus valiosos aportes durante el Taller de Fortalecimiento de la UNOM Municipal en Matagalpa; a todas las personas entrevistadas por su apertura y dedicación de tiempo.

Glosario

AOS	Ayuda Obreros Suiza
CAPS	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CNAA / CONAPAS	Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
COSUDE	Cooperación Suiza de Desarrollo
CM	Concejo Municipal
CND	Comisión Nacional de Descentralización
ENACAL	Empresa Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillados
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
FISE	Fondo de Inversión Social y de Emergencia
GAR / DAR	Gerencia de Acueductos Rurales / Dirección de Acueductos Rurales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal,
INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados.
IRC	Centro Internacional de Referencia de Agua y Saneamiento
KfW	Kreditanstalt für die Wiederaufbau
MABE	Mini Acueducto por Bombeo Eléctrico
MAG	Mini Acueducto por Gravedad
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MINSA	Ministerio de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
O y M	Operación y Mantenimiento
PASOC	Proyecto de Agua y Saneamiento y Organización Comunitaria
PCAC	Proyecto Campesino a Campesino
PEBM	Pozo Excavado con Bomba Manual
POA	Plan Operativo Anual
SINAS	Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento.
SILAIS.	Sistema de Atención Integral a la Salud
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOM	Unidad (Nacional) de Operación y Mantenimiento

Índice

Capítulo 1	Objetivos de la investigación	10
1.1	Introducción	10
1.2	Las preguntas de la investigación	11
Capítulo 2	Informaciones de Base	13
2.1	Sobre descentralización en general	13
2.2	La descentralización de la UNOM	13
2.3	El objetivo de la UNOM	14
2.4	La situación de descentralización de la UNOM	15
2.4.1	Introducción	15
2.4.2	El proceso de descentralización en el Territorio VI	15
2.4.3	La descentralización de la UNOM en el sur-este del país	16
2.4.4	Resumen de la situación de descentralización de la UNOM	16
2.5	Los modelos organizativos de UNOM	17
2.5.1	Introducción	17
2.5.2	El modelo organizativo “centralizado”	18
2.5.3	El modelo organizativo “descentralizado”	19
2.5.4	El modelo híbrido actual de la UNOM en la Región VI	20
Capítulo 3	Metodología de la investigación	21
3.1	Introducción	21
3.2	La selección de las comunidades y CAPS	21
3.3	La preparación de las entrevistas y los equipos de entrevistadores	22
3.4	El desarrollo de las entrevistas	23
3.5	Las entrevistas con los promotores	24
3.6	Las entrevistas con los alcaldes y/o responsables	25
Capítulo 4	Los Resultados de la investigación	26
4.1	Introducción	26
4.2	En cuanto a la satisfacción general de los CAPS con el funcionamiento de los sistemas	26
4.3	En cuanto a los niveles de apoyo realizados a los CAPS	27
4.4	En cuanto a la demanda de los CAPS de los servicios de la UNOM	27
4.5	En cuanto a la voluntad de pago de los CAPS	28
4.6	En cuanto al cumplimiento de la UNOM con sus funciones	28
4.7	En cuanto a la carga de trabajo de los promotores de UNOM	30
4.8	En cuanto a los recursos humanos de la UNOM y su manejo	31
4.9	En cuanto a otros insumos disponibles para el trabajo	32
4.10	Sobre el apoyo de la UNOM Regional a la UNOM Municipal	33
4.11	En cuanto a las opiniones de responsables de las alcaldías	34
4.12	En cuanto a los costos de la UNOM Municipal	35

Capítulo 5	Conclusiones de Investigación y Discusiones	37
5.1	La UNOM Regional	37
5.2	La UNOM Municipal	38
5.3	Los CAPS	39
5.4	Las Alcaldías	40
5.5	La facilitación del proceso de descentralización en la Región VI	42
5.5.1	Las gestiones y convenios con las alcaldías	42
5.5.2	Capacitación a los promotores municipales y al personal de las alcaldías	43
5.5.3	Acompañamiento de los promotores municipales por la UNOM Regional	44
5.6	Cambios institucionales en la UNOM Regional	44
5.7	Cambios institucionales en las alcaldías	45
5.8	Los logros del proceso de descentralización	46
5.9	Discusión y consideraciones sobre factores externos	46
5.10	En cuanto al Marco Legal	47
5.11	En cuanto a la transferencia de recursos económicos	48
5.12	En cuanto a las estrategias y políticas de transferencia de conocimientos y facilitación del proceso de descentralización	50
5.13	En cuanto al papel de los ejecutores	51
5.14	En cuanto al control de calidad de la ejecución de proyectos	52
Capítulo 6	Recomendaciones	53
6.1	UNOM Regional	53
6.2	ENACAL-GAR	54
6.3	Estado Central / CONAPAS	55
6.4	Ejecutores	55
6.5	Alcaldías	56
6.6	Donantes	56
Anexo 1	Perfil de un Promotor municipal	58
Anexo 2	Estimación de los costos de un promotor municipal	61
Anexo 3	Valoración de la validez y confiabilidad de los hallazgos	62
Anexo 4	¿Cuántas comunidades puede atender un promotor municipal?	65

Capítulo 1 Objetivos de la investigación

1.1 Introducción

Uno de los logros importantes del sector de agua potable rural en Nicaragua es el aumento muy significativo de la cobertura rural en los últimos 20 años, de 10% en 1980 a 46% en 2002. Comparado con otros países en vía de desarrollo, este crecimiento de la cobertura ha sido casi espectacular. Las proyecciones hacia el futuro también son ambiciosas, contemplando un crecimiento más adelante de la cobertura rural hasta un 56% en el año 2007 (ERCERP)

Estos éxitos también ponen nuevos desafíos al sub-sector rural de Nicaragua. Al lado del aumento de la cobertura, una preocupación estratégica cada vez más importante es la conservación, el mantenimiento y el buen uso del número creciente de (ahora casi 5000) sistemas rurales comunales de agua y saneamiento ya construidos.

El objetivo general de esta investigación es contribuir a la formulación de políticas y estrategias de ENACAL-GAR para lograr un sistema sostenible y efectivo de Operación y Mantenimiento de las obras de agua potable construidas en las áreas rurales del país.

La entidad clave en el proceso de ejecución y gestión de los sistemas de agua potable es el Comité de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), un comité comunitario instalado durante el proceso de ejecución del proyecto en la comunidad.

Para apoyar y fortalecer la sostenibilidad de estas obras, ENACAL-GAR tiene como departamento en cada una de sus regiones una Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM), que brinda una de asistencia técnica a los CAPS.

Es una investigación sobre la descentralización de la Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM) de ENACAL-GAR hacia los municipios. El proceso de descentralización se ha llevado a cabo en la Región VI (Matagalpa-Jinotega) y también en el área donde ha trabajado el PASOC en el sur del país (Zelaya Central, R^o San Juan)

La investigación está enfocada en *el funcionamiento* de la UNOM como entidad de apoyo a las comunidades y sus CAPS, y a la descentralización de este servicio a los gobiernos municipales.

Es una investigación que espera llegar a conclusiones y recomendaciones dirigidas a una serie de cuestiones: ¿Cómo podemos fortalecer el proceso de descentralización de la Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM)? ¿Cómo podemos apoyar a los actores (gobiernos municipales, CAPS, usuarios, promotores regionales, promotores municipales) en este proceso? ¿Cuáles son sus necesidades, sus demandas, sus problemas? ¿Cuáles son las consecuencias de la descentralización de la UNOM para su funcionamiento? ¿Cuáles son los éxitos logrados? ¿Cuáles son todavía puntos débiles que necesitan atención urgente? ¿Cuáles son las oportunidades al largo plazo? ¿Cuáles son los requisitos en el entorno general para crear un entorno más favorable al proceso?

Las políticas y estrategias de ENACAL-GAR Central en cuanto a la descentralización de los servicios de la UNOM todavía no están formuladas. No existe un documento estratégico oficializado sobre la ubicación y la importancia de la UNOM dentro (o fuera) de las estructuras de ENACAL-GAR, que analiza los logros, éxitos, los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y amenazas de la UNOM, que estipule una visión de la dirección en la cual la UNOM se debería desarrollar en el futuro, sus líneas estratégicas de trabajo y las acciones a tomar para fortalecer sus funciones.

Mientras tanto, en la práctica, contrapartes importantes de ENACAL-GAR están desarrollando, con ENACAL-GAR, planes y estrategias para continuar en alguna forma la descentralización de los servicios. En el Norte del país, el programa de ENACAL-GAR - COSUDE está involucrando algunas alcaldías en la ejecución de obras, responsabilizando y capacitando a personal de estas alcaldías. También en este proyecto piloto, se ha previsto instalar UNOMes municipales en estos municipios.

En el nuevo programa multi-anual de UNICEF se ha planificado extender la descentralización de la UNOM en los próximos años hasta 50 municipios.

Esta investigación debería contribuir a la formulación de una estrategia común de apoyo post-construcción en Nicaragua.

Para poder evaluar el proceso, se ha investigado la situación descentralizada y la situación centralizada de la UNOM.

La situación descentralizada de la UNOM se llama en esta investigación el “modelo descentralizado”, que se refiere a la existencia de una situación en la cual el gobierno municipal ha asumido la función de la UNOM.

La situación “centralizada” se refiere a la existencia de una UNOM regional sin existencia de UNOM municipal en el territorio. Aquí trabajan los promotores regionales de la UNOM de ENACAL-GAR, que brindan sus servicios directamente a las comunidades y CAPS.

El objetivo final de la comparación entre UNOM municipal y UNOM regional no es concluir qué modelo, centralizada o descentralizado, es “el mejor” de la UNOM. Sino es identificar los problemas, fortalezas y logros generales que se encuentran en los dos modelos de la UNOM, y hacer conclusiones y recomendaciones concretas hacia los actores en el sector sobre el proceso de descentralización.

1.2 Las preguntas de la investigación

Para concretizar y dirigir el proceso de investigación, se han realizado preguntas concretas que sirven como pautas en la búsqueda de las informaciones deseadas. Cada pregunta fue dividida en sub-preguntas detalladas. Las preguntas fueron las siguientes:

Pregunta 1. ¿Cómo influye la descentralización de la UNOM la efectividad de la UNOM?

- a. ¿Cuáles son las demandas y necesidades de los CAPS en cuanto a la asistencia técnica de la UNOM?
- b. ¿Cómo influye la descentralización la opinión de los usuarios y los miembros de los CAPS en cuanto a si la asistencia técnica del promotor UNOM responde a sus necesidades y demandas?
- c. ¿Cómo influye la descentralización en el grado de cumplimiento de la UNOM con sus propios metas y normas de sus servicios?

Pregunta 2 ¿Cómo influye en la descentralización de la UNOM los insumos disponibles?

- a. ¿Qué es el nivel de insumos en el modelo descentralizado, comparado con el nivel de insumos en el modelo centralizado?
- b. ¿Los insumos en el modelo descentralizado son suficientes y adecuados para garantizar un buen funcionamiento de la UNOM?
- c. ¿En qué grado pueden las alcaldías asegurar un nivel de insumos adecuado para la UNOM al largo plazo?

Pregunta 3 ¿Cómo influye la descentralización de la UNOM su proceso de trabajo?

- a. En cuanto a la misión / los objetivos
- b. En cuanto a la estructura de la organización.
- c. En cuanto a la estrategia y planificación del trabajo
- d. En cuanto al manejo de Personal
- e. En cuanto al fortalecimiento de las alcaldías

Pregunta 4 ¿Cuáles son los factores externos que influyen el proceso de descentralización de la UNOM? ¿De qué manera influyen estos factores?

Capítulo 2 Informaciones de base

2.1 Sobre descentralización en general

Las motivaciones generales para la descentralización de servicios están basadas en el reconocimiento de la toma de decisiones de los niveles superiores, con un enfoque de suministro, no han dado resultados satisfactorios. De las lecciones del pasado se ha concluido que el desarrollo y la gestión de los recursos de agua deben estar basados en estrategias participativas y en la demanda, involucrando a los usuarios, planificadores, ejecutores y políticos en todos los niveles.

Las decisiones deben ser tomadas en los niveles más bajos apropiados en consulta con la población involucrada, para poder tomar en cuenta las condiciones y capacidades locales, y poder crear mecanismos de respuesta adecuados.

En la República de Nicaragua, el proceso de descentralización se ha venido desarrollando paulatinamente desde los años '80 en diferentes sectores del país. En la "AYUDA-MEMORIA del "2do. Foro Nacional: La Descentralización en el Proceso de Modernización del Estado Nicaragüense. 26 y 27 Enero del 2000", unas de las conclusiones principales eran las siguientes:

Conclusión 2:

"La Descentralización se considera la tarea aún pendiente en el proceso de modernización y reforma. Las acciones aisladas a nivel ministerial o sectorial, han de encontrar su trascendencia en la formulación de una estrategia que permita articular el por qué, para dónde y cuándo de la descentralización."

Conclusión 5:

"La descentralización es un medio y no un fin en sí mismo, que concibe al municipio como la instancia más cercana a la población, con capacidad de administrar los recursos locales, articular la demanda social con la oferta de servicios del Estado, acercar la administración pública al ciudadano y promover la participación ciudadana en los aspectos de transparencia, eficiencia y racionalización de la gestión pública."

2.2 La descentralización de la UNOM

En el marco de una política desarrollada en la Región VI, ENACAL-DAR ha venido llevando a cabo un proceso de descentralización de servicios de la UNOM. La intención de esta política es introducir al Promotor Municipal como ente de ejecución de la Asistencia Técnica de la Unidad de Operación y Mantenimiento (UNOM) en todos los municipios de la Región VI. Las razones más importantes son las siguientes:

1. Como ente del estado modernizándose, ENACAL-GAR a largo plazo probablemente va a retirarse de la ejecución de proyectos y la provisión de asistencia técnica, y jugar más y más un papel de normador, supervisor y facilitador de las actividades de ejecución, operación, administración y mantenimiento de sistemas rurales de agua potable.

2. La cantidad creciente del número de sistemas de agua necesita siempre más asistencia técnica. Sin embargo, no se van a contratar cada vez más promotores en las oficinas regionales de ENACAL-GAR.

Las razones para la descentralización son entonces dobles; por un lado una razón muy práctica; La falta de capacidad financiera recursos humanos e insumos para poder continuar asegurando suficiente promotores de UNOM / ENACAL-GAR con un número de sistemas de agua creciente. Por otro lado está política es consistente con la visión de un Estado moderno y eficiente, que promueve la descentralización como mecanismo de la mejora de transparencia, eficiencia y racionalización de la gestión pública.

2.3 El objetivo de la UNOM

El punto de partido de la política de Operación y Mantenimiento (OyM) de la ENACAL-GAR en las áreas rurales es que las comunidades asuman el patrimonio de sus sistemas de agua potable y saneamiento. Esto implica que ellos son los responsables finales de la organización, administración, operación y mantenimiento de sus sistemas.

Para alcanzar a esta situación, los departamentos de promoción y capacitación de los programas de inversión preparan a las comunidades en las cuales ellos trabajan, siguiendo una estrategia de participación comunitaria. En esta estrategia, las fases de preparación y ejecución de las obras se acompañan de una manera articulada con un proceso social de fortalecimiento de las capacidades de gestión comunitaria.

La sensibilización, la responsabilidad y la capacitación de la población de la comunidad sobre organización comunitaria, género, higiene y saneamiento, aspectos técnicos, organizativos y administrativos, y la sostenibilidad del sistema son todos elementos de este proceso.

Aunque la calidad de las etapas de ejecución es de suma importancia para lograr la sostenibilidad de los sistemas de agua, esta investigación no da una atención particular a estas. En otros lugares y espacios, ENACAL-GAR ya ha analizado la sostenibilidad de sus sistemas en un proceso de análisis y aprendizaje impulsado por UNICEF / CINARA. ¹

La entidad clave en el proceso de ejecución y gestión de los sistemas es entonces el Comité de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), organizado en el inicio del proceso de ejecución en cada comunidad, capacitado y fortalecido durante el proceso de construcción a través de capacitaciones y la ejecución misma de las actividades. El CAPS representa a la comunidad hacia el ejecutor, y es coordinador de las actividades del proyecto y de la participación de la población comunitaria en el proyecto.

En cada comunidad se instala uno o dos técnicos comunitarios (fontaneros), que normalmente no son miembros del CAPS. Reciben una capacitación en los aspectos técnicos de la operación y mantenimiento de la obra. Después de la etapa de ejecución,

¹ Análisis de la Sostenibilidad en Sistemas de Agua y Saneamiento, 2001.

(según las normas) se entrega la obra a la comunidad, que asume a su vez la responsabilidad de administración, operación y mantenimiento del sistema.

No obstante los esfuerzos de capacitación durante los períodos de preparación y ejecución, la asistencia técnica y asesoría a los CAPS siguen siendo necesarios para lograr la sostenibilidad de las obras y esfuerzos realizados en las comunidades. La razón es que la administración, operación y mantenimiento de sistemas de agua es una tarea complicada, que demanda muchas habilidades sociales, actitudes y conocimientos.

Las unidades responsables para esta asistencia técnica y social son las Unidades de Operación y Mantenimiento (UNOM) La persona que brinda la asistencia técnica es el promotor de UNOM.

El objetivo de la UNOM es: *“Lograr a largo plazo el buen uso y el mantenimiento correcto para la sostenibilidad de los sistemas ejecutados por diferentes programas que trabajan en el territorio.”*

2.4 La situación de descentralización de la UNOM

2.4.1 Introducción

Desde el año 1990, la oficina territorial de la GAR Territorio VI (Matagalpa-Jinotega) está logrando una transferencia de responsabilidades y tareas de Operación y Mantenimiento (OyM) hacia los gobiernos municipales. Esta descentralización se ratifica mediante un convenio entre la ENACAL-GAR territorial y el Alcalde Municipal del municipio, y en algunos casos con otros actores involucrados, como MINSA y MARENA. Este convenio describe las funciones y responsabilidades de cada uno de los firmantes.

2.4.2 El proceso de descentralización de la UNOM en el Territorio VI

El programa INAA-AOS impulsaba los cargos de Promotor de OyM Municipal de Jinotega desde 1990, en El Tuma-La Dalia desde 1992 y en San Dionisio desde 1993. Sin embargo, el promotor de San Dionisio no fue pagado por la alcaldía, sino por el Proyecto Campesino a Campesino (PCAC) En los primeros años de los convenios entre la DAR y las alcaldías, el salario del promotor fue compartido entre las alcaldías y AOS. AOS financiaba equipamiento y motocicletas para los promotores municipales. Posteriormente, las alcaldías asumieron todos los gastos, incluyendo movilización del promotor mismo.

Desde la experiencia de este proyecto piloto, se decidió convertir la práctica de instalación de UNOMes municipales en política de descentralización al nivel de la Región VI.

Desde hace enero 1998, se logró instalar 4 promotores municipales más en otros municipios del Territorio VI. (Cuá, Bocay 1998; Pantasma 1998; San Ramón 1998; Terrabona 1999)

En Matiguás y Muy Muy los gobiernos municipales también tenían la intención de asumir estas tareas, pero los promotores contratados en el año 2000 fueron despedidos después de

algunas semanas por mal funcionamiento. Recientemente, los municipios de Matiguás, Muy Muy, Río Blanco, San Isidro, Ciudad Darío, Bocana de Paiwas, Siuna y La Rosita contrataron nuevamente a un promotor municipal.

2.4.3 La descentralización de la UNOM en el sur-este del país (PASOC)

En el año 1997, PASOC (Proyecto de Agua Potable, Saneamiento y Organización Comunitaria en la zona Sur-Este de Nicaragua, ejecutado por SNV) decidió copiar la estrategia de involucramiento de los gobiernos municipales, por su preocupación por la sostenibilidad de sus obras ejecutadas. Mediante un convenio entre la ENACAL-GAR del Territorio V, los gobiernos municipales y PASOC, se han integrado promotores en los municipios de Nueva Guinea desde hace el año 1997 (2 promotores), y en el Rama, Muelle de los Bueyes, San Miguelito y San Carlos desde 1999. El promotor de Muelle de los Bueyes fue despedido en 1999, y recientemente se contrató a otro. El promotor de San Carlos funcionó bien durante algunos meses, pero renunció y no se contrató a un nuevo promotor. El promotor de San Miguelito trabajó durante dos años, pero renunció y no fue reemplazado. Así que esta área cuenta con 4 promotores municipales en 3 municipios en este momento. Sin embargo, la situación en esta zona es diferente de la Región VI, en el sentido que hay una ausencia total de una UNOM Regional.

2.4.4 Resumen de la situación de descentralización de la UNOM

La tabla 1 abajo da un resumen de los municipios donde trabajan promotores municipales de UNOM, sus ubicaciones y números de comunidades y obras. (Fuente: SINAS hasta junio 2000 e informes de PASOC)

Tabla 1. *Municipios con promotores municipales, con número de comunidades servidas, obras y promotores. Situación de junio 2002.*

Territorio	Departamento	Municipio	# de obras	Promotor desde año	Incluido en investigación	# de promotores municipales
V	RAAS	Nueva Guinea	134	1997	x	2
	R. San Juan	San Carlos	36	1999		0
	R. San Juan	San Miguelito	13	1999	x	0
V	RAAS	El Rama	5	1999	x	1
	RAAS	Muelle de los B.	45	1999		1
VI	Matagalpa	San Dionisio	20	1993/2001	x	0
VI	Matagalpa	Muy Muy	12	2001	x	0
VI	Matagalpa	Matiguás	14	2001	x	1
VI	Matagalpa	San Isidro	57	2001	x	1
VI	Matagalpa	Ciudad Darío	149	2001	x	1
VI	Matagalpa	Río Blanco	11	2002		1
VI	Matagalpa	San Ramón	60	1998	x	0
VI	Matagalpa	Terrabona	50	1999		1
VI	Matagalpa	El Tuma-La Dalia	65	1992	x	1
VI	Jinotega	Cuá Bocay	27	1998	x	1
VI	Jinotega	Jinotega	70	1990	x	1
VI	Jinotega	Pantasma	51	1998		0
Totales		17 municipios	819			12

Se puede concluir que el número de obras atendidas por promotores municipales es significativo (819). No todos los municipios que firmaron convenios de descentralización, tenían a un promotor municipal en el momento de la investigación, por varias razones. En el resto del país, no hubo promotores municipales en junio 2002.

2.5 Los modelos organizativos de UNOM

2.5.1 Introducción

Por motivo de dar una pauta en cómo evaluar la descentralización, en este informe se ha decidido discernir dos tipos de modelos organizativos de la UNOM, que tienen diferentes estructuras operacionales. Estos párrafos describen los dos modelos.

La división de los modelos como “centralizado” y “descentralizado” se hace con el objetivo de dividir y discernir los municipios, CAPS y comunidades en áreas donde sí se hace sentir y se puede evaluar los efectos e impactos de la descentralización, y áreas que no son influidas (tanto) por este proceso.

En la realidad, existe un solo modelo híbrido en la Región VI, que es una combinación de estos dos modelos, y claramente hay una interferencia entre ellos. Al un lado, la descentralización disminuye la carga de los promotores regionales en cuanto a la cantidad de comunidades que tienen que atender, y por lo tanto hace posible niveles de atención más altos de la parte de la UNOM Regional a las comunidades y CAPS que han quedado bajo su carga. Al otro lado, los promotores regionales han visto un aumento de carga por la necesidad de capacitar y acompañar a los promotores municipales.

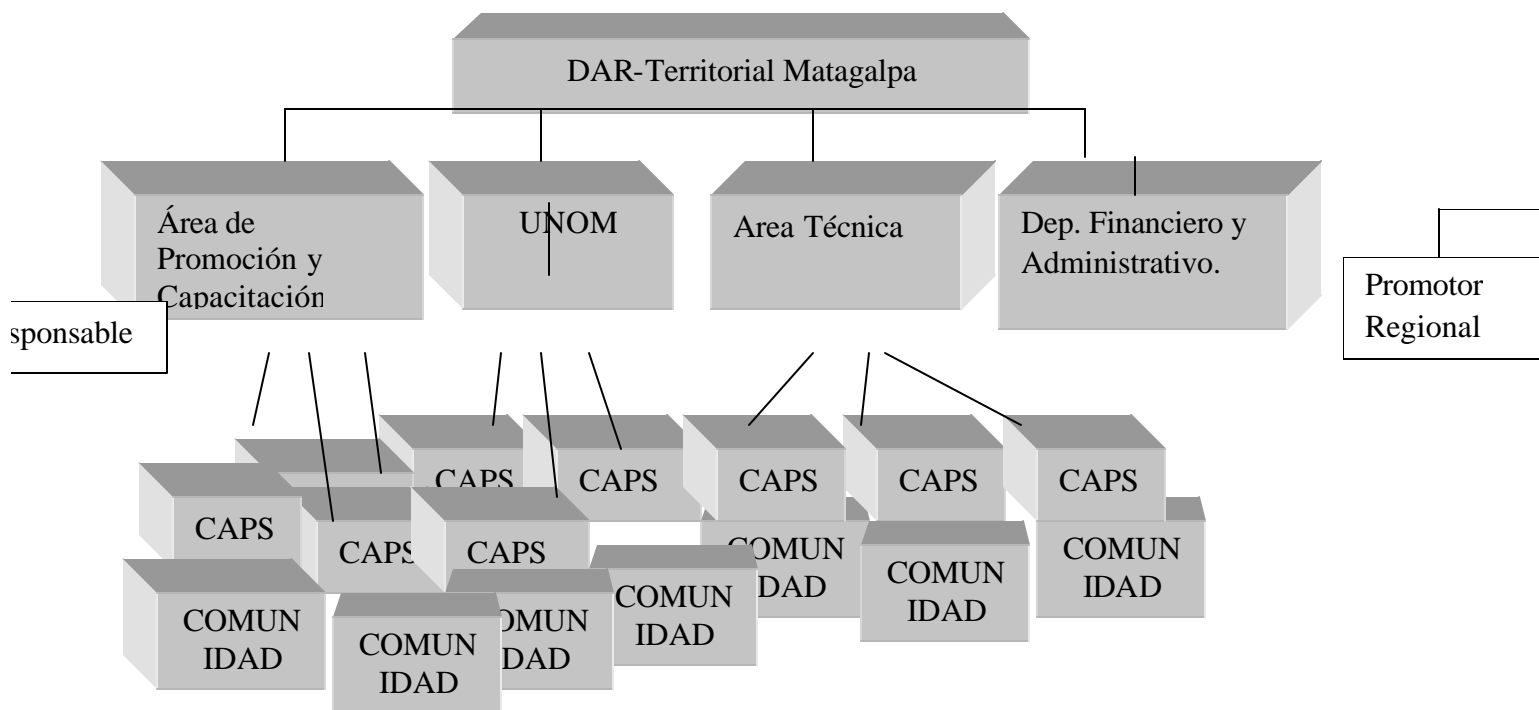
2.5.2 El modelo organizativo “centralizado”

En el modelo organizativo antes del inicio del proceso de descentralización, la UNOM se ubicaba únicamente dentro de las oficinas territoriales de ENACAL-DAR. Es una situación “desconcentrada”, porque el ente del estado central ha establecido un sucursal en Matagalpa y otras cabeceras regionales.

El responsable final de la Región VI es el Director / Coordinador de ENACAL-DAR del Territorio. Cada oficina regional tiene un responsable de la UNOM Regional y algunos promotores regionales. Cada uno de estos promotores tiene un área geográfica de trabajo, en la cual se dedican a la asistencia técnica dirigida a los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) y los sistemas existentes. En el texto se refiere a este modelo como “*modelo centralizado*”; a los promotores como “*Promotores Regionales*” a este tipo de UNOM como *UNOM Regional*.

La figura siguiente presenta el esquema del organigrama de este modelo centralizado:

Organigrama del modelo centralizado de la UNOM



2.5.3 El modelo descentralizado de la UNOM

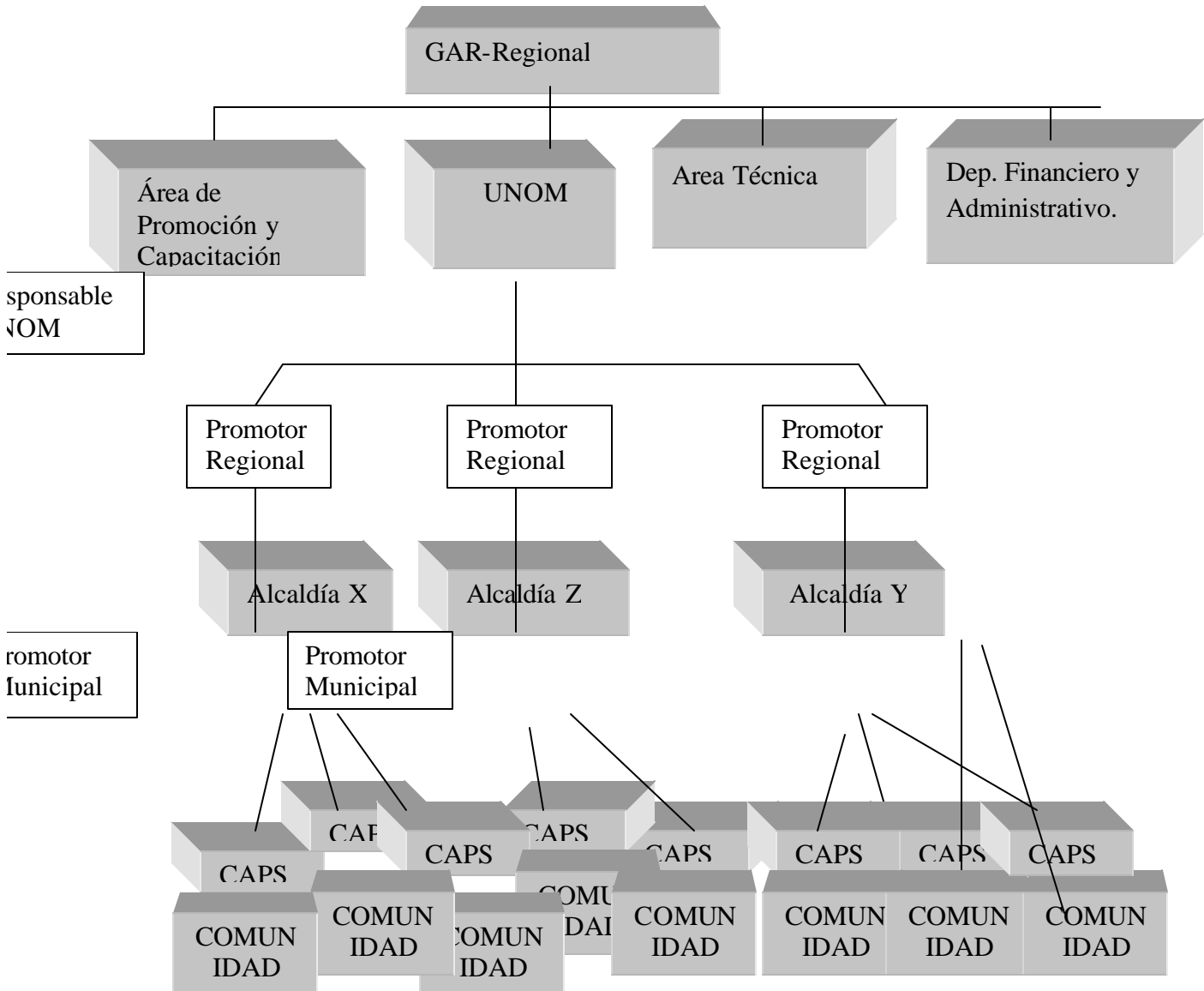
En el modelo descentralizado, los promotores que brindan servicios de asistencia técnica a los CAPS forman parte del personal y de la estructura de los municipios. En el texto se

refiere a este modelo como “modelo descentralizado” y a los promotores como “Promotores Municipales”.

Los promotores regionales de ENACAL *no desaparecen* en este modelo, pero sus tareas y responsabilidades cambian. Ellos no más dan su apoyo y asistencia técnica directamente a los CAPS y comunidades, pero a los promotores municipales y los gobiernos municipales del Territorio.

La figura siguiente presenta el esquema del organigrama de este modelo descentralizado:

Organigrama del modelo descentralizado de la UNOM



Capítulo 3 Metodología de la investigación

3.1 Introducción

Este capítulo describe brevemente la metodología utilizada para investigar la descentralización de la UNOM.

Las respuestas a las preguntas fueron buscadas a través de las siguientes actividades:

1. Visitas a los promotores municipales y regionales para verificar sus informaciones sobre las comunidades seleccionadas
2. Entrevistas semi-estructuradas con Comités de Agua Potable y Saneamiento de las comunidades seleccionadas.
3. Una inspección breve de los sistemas de las comunidades seleccionadas
4. Entrevistas semi-estructuradas con los promotores involucrados.
5. Entrevistas semi-estructuradas con los alcaldes (u otros responsables) de los municipios involucrados.
6. Un taller de análisis tipo FODA con la UNOM Regional de Región VI.
7. Un análisis participativo con representantes de las alcaldías y los promotores municipales durante un taller de fortalecimiento de la UNOM Municipal de dos días para inventariar las acciones posibles de actores involucrados.
8. Una serie de entrevistas con el responsable de la UNOM Regional de la Región VI.

3.2 La selección de las comunidades y CAPS

75 Comunidades fueron seleccionadas para ser visitadas, de la siguiente manera. Seleccionamos seis municipios de la Región VI, que representan el “modelo centralizado” de la UNOM. Estos municipios son **Terrabona, Ciudad Darío, Sébaco, Esquipulas, San Isidro y Matagalpa**. Los criterios de selección fueron que estos municipios fueran atendidos por un promotor regional. También, que en el municipio no trabajara un promotor municipal, o el promotor municipal del municipio tenía (en el momento de las entrevistas con los CAPS) tan poco tiempo de estar trabajando en su área que apenas había podido tener incidencia y presencia en las comunidades.

Seis otros municipios también se ubican en la Región VI, y tienen promotor municipal durante suficiente tiempo (al menos un año) para decir que ha podido tener impacto en su área de trabajo. Por lo tanto, representan el “modelo descentralizado” de la UNOM. Estos municipios son **Santa María de Pantasma, El Tuma-La Dalia, El Cuá-Bocay, Jinotega, San Dionisio y San Ramón**.

Tres municipios se ubican en el sudeste del país, donde la UNOM funciona en un modelo descentralizado también, con promotores municipales, iniciado y apoyado por las gestiones de PASOC, en un intento de responsabilizar las alcaldías de esta zona para la sostenibilidad de las obras construidas por el proyecto. Estos municipios son **El Rama, Nueva Guinea y San Miguelito**.

En los 15 municipios mencionados, seleccionamos 5 comunidades. Estas comunidades y CAPS a visitar por los equipos entrevistadores fueron seleccionadas al azar. Se tomó un listado de todas las obras en cada municipio, se dio un número a estas obras, y se tiraron números cualesquiera con una tabla de números diseñada para este fin.

El primer intento de hacer un listado de obras se hizo con la base de datos del SINAS. Concluimos que en el SINAS se encuentran muchos sistemas que no son entregados a la UNOM (ni regional, ni municipal) Consideramos que, para investigar el funcionamiento de la UNOM, al menos hay que seleccionar sistemas que fueron entregados a la UNOM. Por eso, tomamos las listas de la UNOM Regional de todas las obras entregadas, para luego seleccionar. En el caso de PASOC, tomamos todas las obras de las cuales la dirección de PASOC indicó que fueron finalizadas y entregadas a las UNOMes Municipales de los municipios correspondientes. En caso de 2 o más CAPS presente en la comunidad, el CAPS que atiende a la obra seleccionada fue entrevistada.

3.3 La preparación de las entrevistas y los equipos de entrevistadores

La encuesta fue desarrollada por el coordinador de la investigación y el Responsable de la UNOM Regional, y testada con una entrevistas de prueba con un CAPS, y fue valorizada con los entrevistadores en un taller.

Cada equipo de 2 entrevistadores tenía entonces un listado de 5 comunidades a visitar por municipio, con una comunidad de reserva para el caso que por razones no previstas una de las 5 no se pudiera visitar. Cada equipo constó de dos personas: una persona encargada con la facilitación de la discusión con el CAPS y entre los miembros de los CAPS durante la entrevista, y una persona para administrar las respuestas finales del CAPS.

En la Región VI, los 60 CAPS fueron entrevistados por 6 equipos de 2 promotores de ENACAL-GAR Matagalpa, tanto promotores sociales como promotores de UNOM Regional, apoyados por algunos promotores municipales con mucha experiencia. Cada equipo visitó un municipio con promotor municipal y un municipio con promotor regional, de tal manera que realizaron 10 entrevistas. Los municipios fueron asignados a los equipos de tal manera que ningún entrevistador fue a entrevistar en su área de trabajo.

Los promotores recibieron un taller de un día, con apoyo de la encargada de Organización Comunitaria de PRASNIC, en la cual la investigación fue explicada y la encuesta recorrida conjuntamente. En la tarde del taller, se realizaron juegos de papeles para practicar habilidades en situaciones difíciles que se pudieron presentar durante las entrevistas.

El mismo taller fue organizado en Nueva Guinea con apoyo de PASOC. Este taller tenía la función agregada de seleccionar a 2 de los 4 candidatos entrevistadores invitados al taller, y de explicar la investigación al personal responsable de PASOC; los directores y los jefes de los subsedes. La selección de los dos candidatos fue consensuada entre el coordinador de la investigación y los directores de PASOC. Estos dos hicieron todas las 15 entrevistas en los 3 municipios de esta área.

Todos los CAPS fueron avisadas alrededor de una semana antes de la fecha de la entrevista.

3.4 El desarrollo de las entrevistas

Antes de la entrevista con el CAPS, el equipo verificó con el promotor UNOM responsable para esta comunidad, en su administración, las informaciones que existían sobre ella. (Estado del CAPS y obra, nivel de atención, riesgo de contaminación, resultados de las muestras de agua, últimas fechas de visita del promotor, problemas conocidos por el promotor)

Después de haber obtenido las informaciones mencionadas, los equipos entrevistaron a los CAPS en grupos de discusión sobre las experiencias y opiniones que tenían los miembros de los CAPS concerniente la UNOM. Las entrevistas fueron ejecutadas en la comunidad, en un local seleccionado por el CAPS.

Para apoyar y supervisar el trabajo de estos equipos, el responsable del área de promoción y capacitación, el responsable de la UNOM Regional y el coordinador de la investigación acompañaron a los equipos en al menos 2 de las 10 entrevistas realizadas por cada equipo.

Los asuntos globales tocados en la entrevista fueron los siguientes:

- ? Informaciones generales: situación y historia del sistema.
- ? Sobre la UNOM y su promotor, y su relación con el CAPS.
- ? Sobre las dos últimas visitas del promotor de la UNOM
- ? Sobre vigilancia de calidad del agua
- ? Sobre los cambios en el CAPS
- ? Sobre la relación con la alcaldía y la ENACAL-GAR

Las entrevistas fueron evaluadas con el CAPS, de tal manera que se dio lugar a cualquiera duda u observación de sus miembros con respeto a la entrevista.

Los equipos de entrevistadores también evaluaron cada entrevista (su proceso), y además tenían lugar para poner sus observaciones sobre la situación encontrada en la comunidad.

Después de cada entrevista con el CAPS, los entrevistadores inspeccionaron brevemente algunos aspectos del funcionamiento, estado de mantenimiento y limpieza del sistema de agua, y anotaron los resultados de la inspección en un formato.

Los equipos de entrevistadores han trabajado con mucha seriedad, dedicación y entusiasmo. La entrevista duraba cada vez alrededor de dos horas. Los entrevistadores tenían la instrucción de seguir el orden de las preguntas con mucha flexibilidad, para permitir el desarrollo de discusiones alrededor de las temas que se presentaron en la discusión.

La ventaja de este método de entrevistar es la creación de un ambiente informal, en la cual los miembros del CAPS se sienten escuchados en sus contenidos, y no frenados por la estructura de las preguntas.

La desventaja era que los equipos algunas veces perdieron el camino de las preguntas durante la discusión, y no lograron obtener (o administrar) una respuesta clara sobre todas las preguntas de la encuesta. Algunos de los "datos faltantes" se explican por esta razón.

Otra razón de "datos faltantes" fue que en algunas comunidades el CAPS no conoció al promotor de UNOM, y no tenía ninguna experiencia con la UNOM.

Los datos de las entrevistas fueron insertados en una matriz en SPSS por un equipo de apoyo de la Región VI, y por la responsable de computación de ENACAL-GAR Central. La entrada de los datos fue revisada y corregida por el coordinador de la investigación.

3.5 Las entrevistas con los promotores

La encuesta con los promotores fue desarrollada por el coordinador de la investigación, conjuntamente con el responsable de la Región VI.

La encuesta tenía como objetivo inventariar y verificar la situación de trabajo del promotor, para obtener datos sobre los insumos y recursos con los cuales cuenta la UNOM, para mejor entender la situación de trabajo del promotor, y para obtener una impresión en qué grado el promotor está en la posibilidad de desempeñar su tarea y cumplir con sus funciones.

Además, la entrevista permite comparar la situación del trabajo de los promotores municipales con la de los promotores regionales.

La entrevista tenía 10 asuntos principales. Estos asuntos fueron:

1. Datos de base
2. Procedimiento de selección del promotor
3. La introducción en el trabajo
4. La educación y experiencia del promotor
5. Las condiciones de trabajo
6. El transporte disponible para el trabajo
7. Los materiales de trabajo
8. La planificación y ejecución del trabajo
9. La coordinación interinstitucional
10. La opinión del promotor concerniente sus logros, sus problemas en el trabajo, las causas de estos problemas y sus posibles soluciones.

En el municipio de Nueva Guinea trabajan dos promotores municipales. La entrevista fue realizada con el superior de los dos promotores.

Las entrevistas fueron ejecutadas en su mayoría por el coordinador de la investigación en las oficinas de los promotores. Algunas entrevistas con promotores municipales fueron ejecutadas por el responsable de la UNOM Regional de Región VI.

Los promotores seleccionados para la entrevista fueron los 3 promotores regionales de la Región VI, todos hombres, y 9 promotores municipales (entre ellos una mujer) Al momento de la entrevista, el promotor municipal de San Dionisio había renunciado. En su lugar fue entrevistado el promotor municipal de San Isidro, que tenía medio año de trabajar, para incluir sus datos en la situación de trabajo de los promotores municipales.

3.6 Las entrevistas con los alcaldes y/o responsables

La encuesta con los alcaldes fue desarrollada por el coordinador de la investigación, con apoyo del responsable de la UNOM Regional de la Región VI. La encuesta tenía como objetivo principal obtener informaciones sobre las opiniones y visiones de los responsables de los gobiernos municipales en cuanto a la UNOM, la capacidad de la alcaldía para asumir sus funciones, y al proceso de la descentralización en general. Además, verificamos algunos datos suministrados por los promotores municipales.

La ejecución de estas entrevistas fue la parte más difícil del trabajo de campo. Aunque enviamos cartas de aviso con una semana de anticipación, y llamamos siempre un día antes de la entrevista para confirmar la cita, muy pocos alcaldes nos recibieron. Cuando nos recibieron, tenían muy poco tiempo para atendernos. No hubo lugar para profundización del asunto o de las respuestas, y algunas entrevistas fueron cortadas por otra actividad del alcalde. En dos casos, teníamos que dejar el formulario para que el alcalde llene las respuestas en otro momento, pero nunca se devolvió el formulario. En otros casos, fuimos recibidos por otro(s) responsable(s) de las alcaldías, después de algunas horas de paciencia. Sin embargo, había también casos en los cuales fuimos recibidos con mucha apertura, suficiente tiempo, incluso una entrevista con todo el equipo técnico y social de la alcaldía El Rama.

Capítulo 4 Los resultados de la investigación.

4.1 Introducción

Este capítulo presenta un resumen de los resultados de la investigación.

Desde que se inició el proceso de descentralización de la UNOM en la Región VI, la UNOM ha trabajado en lo que se puede llamar dos modelos de operación; la UNOM regional de ENACAL-DAR Región VI, trabajando desde su oficina en Matagalpa, y la UNOM municipal ubicado en los municipios y asumida por alcaldías.

Comparando los dos modelos de operación de la UNOM, las conclusiones son las siguientes:

4.2 En cuanto a la satisfacción general de los CAPS con el funcionamiento de los sistemas de agua existentes

1. Una mayoría de 70% de los 71 CAPS entrevistados está muy contento o bastante contento con su sistema de agua, por los beneficios que ha llevado el sistema a la comunidad y por su funcionamiento actual. Casi 30% de los CAPS dice que no está contento, o más o menos contento, con el sistema actual.

A pesar de esto, un 55% de los CAPS entrevistados quieren realizar cambios mayores al sistema existente, como por ejemplo agregar fuentes, construir más almacenamiento, aumentar el nivel de servicio, o un sistema totalmente nuevo. Un 24% de los CAPS quiere cambios menores al sistema, para mejorar elementos existentes sin cambios en el diseño del sistema. Un 21% de los CAPS no quiere ningún cambio.

2. **La escasez de agua en el verano es uno de los más grandes problemas sentidos por los CAPS.**

Casi una tercera parte (31%) de los CAPS entrevistados indica que generalmente en el verano no hay suficiente agua para satisfacer la demanda comunitaria. Muchos CAPS mencionan la relación con el crecimiento de la población comunal o la disminución del caudal de la fuente.

Aparte de esto, otro 15% de los CAPS expresa como primera demanda un mejor nivel de servicio. Muchos de estos CAPS están conscientes (y mencionan) que eso requiera más agua, y lo mencionan también, pero relacionado al aumento del nivel de servicio, y no a la escasez actual de agua en la comunidad.

La demanda de asistencia técnica y financiera para realizar estos cambios es entonces grande, pero no se expresa como tal en la demanda de apoyo hacia la UNOM, porque de la UNOM, los CAPS esperan más que todo apoyo organizativo.

4.3 En cuanto a los niveles de apoyo realizados a los CAPS

4. En el modelo descentralizado, se logra un nivel de apoyo más alto a las comunidades que en el modelo centralizado. La frecuencia de las visitas es más alta, y los CAPS conocen mejor al promotor municipal.

Tabla: Opiniones de los CAPS sobre el nivel de apoyo

Nivel de apoyo	Modelo descentralizado	Modelo Central
Suficiente	34.9%	22.2%
Poco Apoyo	41.9%	37.0%
No hay apoyo	23.3%	40.7%

En el modelo descentralizado, la frecuencia de las visitas realizadas a las comunidades es más alta; 69.8% de sus CAPS fueron visitadas en el último medio año antes de la fecha de la entrevista, versus 43.8% de los CAPS en el modelo centralizado.

En el informe final del análisis de la sostenibilidad en 43 sistemas de agua y saneamiento en la zona rural de las Regiones I, V y VI, (CINARA / UNICEF, 2002) se hace la observación siguiente:

“En lo relacionado con la asistencia en Operación y Mantenimiento por la UNOM, se encontró que el 46% de las comunidades manifiesta que este ente realiza más de una visita semestral al sistema, bien sea a solicitud de la comunidad o por programación de las actividades de seguimiento”.

La investigación presente halla frecuencias de visitas más altas en el modelo descentralizado, y frecuencias similares en el modelo centralizado con comunidades atendidas por la UNOM regional.

En el modelo descentralizado, un 68.2% de los CAPS dicen que todos sus miembros **conocen al promotor**, versus 37.5% en el modelo centralizado.

Del modelo descentralizado, un 20.5% de los CAPS dice que nadie de los miembros de CAPS conoce al promotor, versus 33.3% de la UNOM regional. (Estas cifras coinciden largamente con la proporción de CAPS que dice que no haya apoyo de la UNOM)

4.4 En cuanto a la demanda de los CAPS de los servicios de la UNOM

5. Los CAPS quieren más apoyo de la UNOM (Municipal y Regional)

Los CAPS indican como primera motivación por decir que el apoyo no es suficiente, o más o menos suficiente, *la falta de cantidad de apoyo de la UNOM.*

La demanda insatisfecha de los CAPS está concentrada más en apoyo en los aspectos organizativos.

4.5 En cuanto a la voluntad de pago de los CAPS

6. Un 50% de los CAPS afirman estar al dispuesto a pagar una contribución financiera al servicio de la UNOM. Esta cifra no fue verificada con las opiniones de la población comunitaria, y por lo tanto afirma en gran medida la demanda de apoyo existente en los CAPS, pero no es un indicador confiable de la voluntad de pago por comunitarios. No hay diferencia significativa entre los CAPS atendidos por un promotor regional o promotor municipal. El factor geográfico no influye esta disponibilidad. La voluntad de pago es más alto en CAPS que gestionan MABES, después los CAPS que gestionan pozos, y en menos es los CAPS que gestionan MAGS.
7. **La motivación de querer pagar difiere significativamente entre CAPS en el modelo descentralizado y CAPS en el modelo centralizado.**
De los CAPS que quieren pagar, y son atendidos por la UNOM municipal, (modelo descentralizado) muchos CAPS (76.2%) dicen que quieren pagar porque el pago “sería justo”, versus 23.8% de los CAPS atendidos por promotores regionales. De los CAPS atendidos por la UNOM regional y quieren pagar, más CAPS (69.2%) dicen que quieren pagar “para que el promotor llegue más a menudo a la comunidad”. Este hallazgo es una confirmación de la conclusión que los CAPS quieren más apoyo. Es también una confirmación que el nivel de atención es más alto en el modelo descentralizado. Los CAPS que están satisfechos con el nivel de apoyo tienden que querer pagar una contribución por mes, mientras que los CAPS que no están contentos con el nivel de apoyo, tienden que querer pagar por visita realizada.
8. **Un aumento de proporción de mujeres en los CAPS aumenta la voluntad de pago. De los CAPS en los cuales más que la mitad de los miembros es mujer, la voluntad de pago es de un 60%, contra el promedio de 50%.**

4.6 En cuanto al cumplimiento de la UNOM con sus funciones

La entrega / recepción de nuevas obras

9. En el campo de entrega y recepción de nuevas obras, el cumplimiento del modelo centralizado (la UNOM regional) es ligeramente mejor que el cumplimiento de la UNOM municipal.

Tabla: Actividades realizadas durante la entrega de la obra, según los CAPS.

Actividad	Modelo Descentralizado	Modelo Centralizado
Inspección física antes de la entrega	59%	77%
Inspección sanitaria antes de la entrega	50%	64%
Verificación estado del CAPS	61%	60%

La capacitación a nuevos miembros de CAPS

10. Muy pocos nuevos miembros de CAPS reciben del promotor de UNOM (Regional o Municipal) una capacitación (formal o informal) en sus funciones.

El cumplimiento en el modelo descentralizado (la UNOM municipal) es ligeramente mejor (36%) comparado con el modelo centralizado (29%)

En el informe final del análisis de la sostenibilidad en 43 sistemas de agua y saneamiento en la zona rural de las Regiones I, V y VI, hace la observación siguiente: *“La asistencia por parte de la UNOM es limitante en el 67% de los sistemas, situación que contribuye negativamente en los aspectos de capacitación, pues hace que este variable también sea limitante en el 74% de las comunidades”*

Lo que coincide largamente con los hallazgos de la presente investigación.

Las actividades previstas en las comunidades

11. Cuando un promotor municipal llega a una comunidad (modelo descentralizado), el cumplimiento con sus funciones durante su visita es claramente mayor al cumplimiento del promotor regional. La excepción es la toma de una muestra bacteriológica de agua.

Tabla: Cumplimiento de las actividades normadas en la última visita del promotor según los CAPS, por modelo.

Actividad	Cumplimiento en modelo descentralizado	Cumplimiento en modelo Centralizado
Inspección física del sistema	60%	32%
Inspección sanitaria del sistema	49%	13%
Verificación del funcionamiento del CAPS	56%	34%
Revisar sistema y estado financiero	34%	26%
Tomar una muestra de agua	41%	53%
Otras actividades	27%	11%

Cabe mencionar que un promotor no necesariamente tiene que realizar todas estas actividades en cada visita, porque la necesidad de las actividades depende de la historia, la situación y el problema planteado o encontrado en la comunidad. Por lo tanto, el 100% aquí no es el porcentaje óptimo. Las cifras demuestran que los promotores municipales en el modelo descentralizado realizan mucho más actividades durante una visita a una comunidad, y por lo tanto ofrecen un “paquete” más completo de servicios.

12. Generalmente, hay una falta de atención de la UNOM en cuanto al **manejo de fondos** y la situación y administración financiera de los CAPS y sus sistemas.
13. **La toma de una muestra de calidad bacteriológica es la actividad más cumplida en el modelo centralizado.** La UNOM regional realiza una cierta proporción de sus visitas a comunidades únicamente para realizar una muestra de agua, dando seguimiento a la calidad de agua en los sistemas de su territorio. Aunque esta función sea importante, se la da una prioridad muy alta comparada con las demás actividades requeridas en las comunidades.

La vigilancia y promoción de la calidad del agua

14. La vigilancia y promoción de la calidad del agua se cumple ligeramente mejor por la UNOM regional. La UNOM regional de la Región VI también está desarrollando, y aplicando en proyecto piloto, tecnologías alternativas de bajos costos para la cloración de sistemas.
15. Parece que existir en los ejecutores, y en los CAPS, poco interés en la calidad del agua. Solamente 8 de los 44 MAGs encontrados tenían un hipoclorador funcionando. El nivel de respuestas registradas de los CAPS en las entrevistas sobre este asunto fue muy bajo.
16. La falta de disponibilidad de cloro es un problema general en la UNOM Regional, Municipal y en los CAPS. Desde hace más que un año, la UNOM regional no dispone de cloro para su distribución.

La planificación y administración de las actividades.

17. La administración de los sistemas de agua, estados de las obras y CAPS, se cumple mucho mejor por la UNOM regional que por la UNOM municipal. Generalmente, los promotores municipales no realizan una administración sistemática de la situación de las obras y comunidades en el territorio municipal, y no utilizan su administración para planificar sus actividades.

Tabla: Cumplimiento con estándares de administración

Actividad	Cumplimiento UNOM municipal	Cumplimiento UNOM regional
Tener una administración actualizada	30%	90%
Tener listado de comunidades que necesitan sistemas de agua	77%	100%
Tener listado de comunidades que necesitan rehabilitación de sus sistemas	55%	100%
Tener listado de estados de CAPS y obras	67%	100%

4.7 En cuanto a la carga de trabajo de los promotores de la UNOM

18. **La descentralización de la UNOM ha contribuido significativamente a la reducción del cargo de trabajo de la UNOM regional en la Región VI.**
Aquí se refiere a la situación híbrida de la mezcla de los dos modelos que existe en la realidad. Sin proceso de descentralización los 3 promotores regionales hubieron tenido que atender a 795 obras bajo su cargo (cifras SINAS abril 2002), que es un promedio de 265 obras por promotor. Hasta abril 2002, la descentralización ha disminuido el cargo de los promotores regionales desde 265 a 145 sistemas por promotor.

Sin proceso de descentralización, la capacidad de la UNOM, de atender a las comunidades de la Región VI, hubiera sido mucho más baja que es el caso en la actualidad.

19. La UNOM regional de la Región VI todavía está muy sobrecargado.

Además de tener que atender a todavía un promedio de 145 comunidades por promotor, las tareas de los promotores regionales han aumentado por tener que acompañar a los promotores municipales nuevos en su trabajo.

Como respuesta a esta carga alta, la UNOM regional tiene como estrategia atender casi solamente a comunidades donde hay una situación urgente, en la cual el CAPS solicita activamente el apoyo de un promotor regional para solucionar un problema.

Así se logran solucionar los problemas más urgentes en las comunidades, pero se puede dar muy poca atención a los CAPS para prevenir problemas. Por ejemplo, cuando un CAPS no esté funcionando bien, la probabilidad que vaya a pedir asistencia técnica es baja. Se necesita una actitud pro-activa de la UNOM para localizar a los CAPS que necesitan apoyo, pero ésta no se puede cumplir por la sobrecarga de trabajo.

20. El cargo de trabajo de la UNOM municipal cae dentro de las normas establecidas. Los promotores municipales generalmente no son sobrecargados.

Los 7 promotores municipales de la Región VI involucrados en la investigación, atienden a 348 obras, que les da un promedio de 50 obras por promotor municipal. Esta cantidad cae dentro de las normas establecidas. Se tiene calculado que una cantidad de alrededor de 60 obras por promotor es el máximo para que pueda brindar una atención adecuada a las comunidades. (Anexo 3) Sin embargo, la variación entre los promotores municipales es grande. En la Región VI, hay un promotor que atiende a 12 comunidades, y otro que atiende a 79 comunidades. Los 4 promotores municipales en los 3 municipios en el sur del país atienden a 117 comunidades; un promedio de 39 comunidades por promotor. Sin embargo, esta zona es mucho más dispersa, entonces están casi a sus límites de capacidad de atención.

4.8 En cuanto a los recursos humanos de la UNOM y su manejo.

21. La selección de promotores regionales se desarrolla más estructurado, con más adherencia a procedimientos y criterios de selección establecidos antes de la selección.

El criterio de selección en ENACAL-DAR para la selección de los promotores regionales actuales era de tener una experiencia de al menos tres años en trabajo comunitario, y / o en ejecución de proyectos de agua y saneamiento.

En las alcaldías existe una tendencia de seleccionar según criterios personales del alcalde (amistad o confianza), que no necesariamente son criterios profesionales.

22. El nivel de preparación profesional de la UNOM regional es mucho más alto que en la UNOM municipal.

Los promotores de la UNOM regional son altamente cualificados para el trabajo, tienen mucha experiencia laboral (promedio de 12 años en este tipo de trabajo) y han tenido la

oportunidad de intercambiar, refrescarse y ampliar sus conocimientos en cursos y talleres.

Los promotores de la UNOM municipal sin embargo, en su mayoría tienen mucho menos experiencia (promedio de 2.8 años en este tipo de trabajo), han recibido muy pocos cursos, que fueron además de corta duración. El nivel de educación de los promotores municipales generalmente es menor, y muestra más variación. Cuatro de ellos apenas cumplen con una educación que les ha permitido obtener los conocimientos suficientes para el trabajo. Sin embargo, 5 de ellos tienen un nivel de educación adecuado (académico técnico) o más que adecuado.

23. Las condiciones primarias y secundarias de trabajo son mucho mejor en la UNOM regional que en la UNOM municipal.

Los promotores regionales reciben por promedio el doble salario (viáticos incluidos), están todos asegurados por costos médicos, vejez, invalidez y muerte, y siempre reciben sus salarios a tiempo.

De los 9 promotores municipales, 5 reciben un salario de C\$ 1.500 o menos (2 reciben C\$ 800 por mes) Todos reciben sus viáticos por salida. 5 no tienen seguro de costos médicos y 6 no tienen seguro de vejez, invalidez y muerte. 3 promotores municipales dicen que normalmente no reciben su salario a tiempo, inclusive que tienen varios meses de atraso en el pago de sus salarios.

4.9 En cuanto a otros insumos disponibles para el trabajo

24. La falta de medios adecuados de transporte es el obstáculo más grande en el trabajo de la UNOM municipal.

La disponibilidad de una motocicleta y combustible es una condición importante para poder realizar el trabajo de promotoría. Hay una relación clara entre la disponibilidad de transporte y el nivel de apoyo logrado por la UNOM municipal en sus comunidades. El que tiene menor disponibilidad de transporte, logra el menor nivel de apoyo, y la promotora que tiene una disponibilidad de transporte alta, logra el mayor nivel de apoyo.

Solamente 3 de los 9 promotores municipales entrevistados dicen tener motos que funcionan de manera satisfactoria.

Para la UNOM regional, el transporte y su disponibilidad normalmente no es un factor limitante en la ejecución del trabajo. Hay periodos en los cuales hay una escasez de fondos en la ENACAL-DAR. En estos periodos, no siempre hay suficiente combustible o viáticos.

Las motocicletas de los promotores regionales generalmente están en buen estado, y se las da un mantenimiento bastante adecuado. Tienen una edad promedio de 3 ½ años. Desde finales del año 2002, la situación ha deteriorado por una escasez importante de combustibles y otros recursos para la UNOM Regional.

25. La descentralización drásticamente reduce las distancias (en tiempo de viaje) entre las comunidades y la UNOM.

Tabla: Distancias en minutos de viaje en motocicleta entre comunidades y oficina UNOM.

	UNOM municipal Sudeste	UNOM municipal Región VI	UNOM regional Región V
Promedio	73	28	93
Máximo	190	60	130
Mínimo	20	3	50

26. La UNOM municipal carece de un nivel adecuado de otros insumos. El nivel de insumos de la UNOM regional era (hasta finales 2002) ligeramente deficiente para un óptimo desempeño de sus funciones.

Los promotores regionales dicen que desde hace un año (hace medio 2001) no hay cloro en la UNOM regional, y entonces no pueden clorar sistemas o distribuir cloro a los CAPS o los municipios. Anteriormente, siempre obtenían el cloro a través de MINSA / SILAIS de Matagalpa, pero allí no hay cloro tampoco. No tienen acceso a una computadora.

Tienen un equipo de muestras bacteriológicas de agua, y tienen los materiales suficientes para utilizarlo (químicos) Uno dice que tiene un juego de materiales didácticos. Los otros dos dicen no tenerlo.

Casi todos los promotores municipales indican que carecen de oficinas y / o materiales de oficina. De los 9 promotores municipales, 5 dicen que usan cloro, uno dice “de vez en cuando” (cuando hay cloro), y tres dicen que no usan cloro y no lo dan a los CAPS. Cinco promotores municipales mencionan como fuente del cloro el MINSA, y uno menciona ENACAL (urbana) de Nueva Guinea. De los 9 promotores municipales, 6 tienen un laboratorio de muestras bacteriológicas. Uno de ellos dice que no tiene químicos para utilizarlo.

De los 9 promotores municipales, uno dice que tiene un juego de materiales didácticos, que viene de PASOC. Los 8 demás dicen que no tienen.

27. En el último año, los insumos de la UNOM Regional se han venido disminuyendo drásticamente hasta un nivel que no permite la ejecución adecuada de sus funciones.

Desde finales del año 2002, ENACAL casi no aprueba el desembolso de fondos para hacer funcionar la UNOM Regional (Combustibles, viáticos, materiales): situación que pone en peligro todo el proceso de descentralización y hace imposible una atención adecuada a las comunidades.

4.10 Sobre el apoyo de la UNOM regional a la UNOM municipal.

28. En la Región VI, la mayoría de los promotores municipales se sientan respaldado suficientemente por la UNOM regional en cuanto al acompañamiento que brinda.

5 de los promotores municipales indicaron que se sienten suficientemente respaldado, 1 respondió “más o menos”

A pesar de esto:

29. En la Región VI, casi todos los promotores municipales piden más apoyo y coordinación de la UNOM regional.
30. En la Región VI, existe una falta importante de capacitación y oportunidades de capacitación para los promotores municipales.
31. En el sur del país, después del cierre de PASOC, los promotores municipales no reciben ningún apoyo institucional de ENACAL-GAR o de la UNOM regional de la Región V. Está situación la indican (los alcaldes y promotores involucrados) como un gran problema para los promotores municipales de esta región.

4.11 En cuanto a las opiniones de responsables de las alcaldías

Aquí hay que tener en mente que todos los responsables entrevistados son de alcaldías que firmaron un convenio de descentralización. Esto indica que básicamente tienen una actitud y comportamiento positivo hacia la UNOM y sus funciones, y están convencidos que esta atención a las comunidades rurales es importante.

- 31 Casi todos los responsables de alcaldías entrevistados (10 de los 11) están de acuerdo con la proposición que las alcaldías pueden brindar los servicios básicos de manera más eficiente y adecuada que las organizaciones del estado central, porque los gobiernos municipales conocen mejor la situación en su territorio y están más cerca de su población.
- 32 Todos los responsables entrevistados están de acuerdo que es una responsabilidad de la alcaldía apoyar al mantenimiento de las obras de agua potable en las comunidades del municipio.
Ellos han indicado que pueden asumir las funciones siguientes:

Funciones que dicen que pueden asumir las alcaldías	Cantidad
1. Priorización de las comunidades que necesitan ejecución de proyectos de agua en el municipio	8 de las 11
2. Coordinación interinstitucional con entes sectoriales (ENACAL, MINSA, MED)	7 de las 11
3. Apoyo al mantenimiento a través de la asistencia técnica a las comunidades. (UNOM)	7 de las 11
4. Planificación de la ejecución de proyectos	6 de las 11
5. Atraer fondos, elaborando propuestas de proyectos	5 de las 11
6. Vigilancia del cumplimiento de los ejecutores de proyectos	5 de las 11
7. Selección de tipos de sistemas y niveles de servicio	3 de las 11
8. Contratar a ejecutores de proyectos	1 de las 11

- 33 Ninguno de los 11 responsables opina que la alcaldía tenga los fondos suficientes para asumir todos los gastos requeridos para sostener la UNOM Municipal. La compra y el reemplazo de una motocicleta es el costo que ninguna alcaldía dice que puede asumir.

Gastos que dicen que pueden asumir las alcaldías	Respuesta Positiva
1. Salario del promotor de UNOM	9 de las 11
2. Los viáticos del promotor	7 de las 11
3. Los combustibles requeridos para el transporte del promotor	7 de las 11
4. Mantenimiento de la motocicleta	6 de las 11
5. Los costos de materiales de oficina del promotor UNOM	5 de las 11
6. El seguro de la motocicleta	4 de las 11
7. Compra de una motocicleta nueva	Ninguna
8. Reemplazo de una motocicleta	Ninguna

34. 10 de las 11 responsables opinan que los usuarios deberían contribuir a los costos de los servicios brindados. 6 opinan que el estado central debería contribuir a través de más transferencias a alcaldías.
35. Todos los responsables dicen que las alcaldías necesitan al apoyo de ENACAL-GAR en los aspectos técnicos del mantenimiento. 10 de las 11 dicen que necesitan capacitaciones técnicos; 9 de las 11 quieren más coordinación entre la alcaldía y ENACAL-DAR, y 7 de las 11 quieren más apoyo en materiales.
36. Las 3 alcaldías del sur del país todas indican que quieren apoyo técnico de la UNOM Regional de ENACAL-DAR Región V, y no lo reciben.

4.12 En cuanto a los costos de la UNOM Municipal

37. Los costos para hacer funcionar óptimamente una UNOM Municipal son estimados en C\$ 60.000 por año. (Anexo 2)
38. Se puede deducir, que en una situación ideal de repartición igual de 60 obras por promotor municipal, la asistencia técnica desde la UNOM municipal costaría 1,000 Córdobas por obra por año. (En la realidad, será un poco más, porque la repartición no es igual, y un promotor municipal con 40 comunidades todavía requiere 60,000 Córdobas para funcionar, aumentando los costos a 1,500 Córdobas por obra por año)
39. El porcentaje de los ingresos propios de la alcaldía, reservado para la UNOM, es un buen indicador de la capacidad de financiamiento de la alcaldía. Donde estos costos fueron más altos que el 1.2% de los ingresos propios, los alcaldes decidieron cerrar la UNOM Municipal.
40. Los costos por año por familia es un buen indicador para justificar la existencia de una UNOM Municipal en una alcaldía. Costos entre 15 y 40 Córdobas por familia por año

parecen ser razonables. En grandes alcaldías con relativamente poca cobertura rural, podría ser más, porque los ingresos de estas alcaldías normalmente son mayores.

41. Para pagar los costos óptimos de la UNOM de C\$ 60,000 en las alcaldías que ahora tienen promotores municipales, habría que aumentar el porcentaje de los ingresos propios dedicados a la UNOM hasta el 2.4% de la alcaldía.
42. Una contribución de 1 Córdoba por mes por familia a los costos de la UNOM puede cubrir un alto porcentaje de estos costos en la mayoría de los casos, dependiendo del número de familias beneficiadas en el municipio. (Jinotega 88%; Nueva Guinea 80%; Ciudad Dar?o 79%; San Ramón 71%; El Tuma-La Dalia 53%; San Isidro 35%; San Dionisio y Terrabona 32%; El Rama 20%)
43. En los municipios más pobres, con pocos ingresos y pocas familias beneficiadas, no parece ser económicamente viable o sostenible instalar una UNOM Municipal. La UNOM Regional seguirá teniendo la tarea atender a los CAPS y comunidades en estos municipios.

Capítulo 5

Conclusiones y Discusiones

Este capítulo primeramente presenta un resumen de los resultados de la investigación, y luego una discusión de estos resultados involucrando los factores externos que influyen el funcionamiento de la UNOM, y hace conclusiones.

5.1 La UNOM regional

La UNOM regional de ENACAL-GAR cuenta con personal muy preparado para el trabajo, seleccionado adecuadamente, con mucha experiencia, una buena preparación educativa, y mucha voluntad de trabajar. Además, cuenta con los insumos generalmente adecuados para trabajar; las motocicletas están funcionando, tienen oficina adecuada con acceso a sus materiales y herramientas. Hay procedimientos bien establecidos de planificación del trabajo.

El problema más grande de la UNOM regional es su escasez de personal. Los 3 promotores regionales atienden a un promedio de 145 comunidades cada uno, tienen que acompañar a los promotores municipales, dar talleres de Operación y Mantenimiento en las comunidades donde se está ejecutando proyectos, recibir sistemas finalizadas, y además dedican una parte adecuada de su tiempo para planificación y elaboración de informes.

Otro problema es la escasez creciente de combustibles y viáticos en el últimos año (2002 / 2003) debido a la escasez de fondos dedicados en ENACAL-GAR al funcionamiento de la UNOM.

Otro problema es la escasez de cloro. Desde hace dos años, la UNOM Regional no dispone de cloro para distribuir en las comunidades para la desinfección del agua y de los sistemas.

Además, es una queja repetida de la UNOM regional, la falta de cumplimiento de los ejecutores de proyectos a los procedimientos de entrega establecidos en el ciclo de proyecto, y la falta de cumplimiento en los proyectos a criterios de calidad. Cuando haya debilidades durante la ejecución de un sistema, los problemas caen en la UNOM, que se sienta obligado apoyar en la legalización de fuentes, capacitar a CAPS, y resolver conflictos en la comunidad que habrían podido ser evitados con una buena preparación de la comunidad y sus CAPS durante la ejecución.

La UNOM regional está altamente sobrecargado, y por consecuencia no logra cumplir con sus funciones y satisfacer las demandas de los CAPS. Los niveles de apoyo en las comunidades son bajos; de las entrevistas con los CAPS sale que los promotores regionales no llegan en un 40.7% de las comunidades, y un 22.2% de sus CAPS dice que el apoyo recibido es según satisfacción.

La respuesta a esta situación es que los promotores regionales casi solamente atienden a CAPS y comunidades con problemas urgentes y grandes, de los cuales sus miembros llegan a la oficina para pedir apoyo. En las comunidades visitadas, hacen solamente las actividades relacionadas con el problema en la comunidad. Por lo tanto, cumplen en bajo

grado con las actividades de inspección (de obras, situación sanitaria, funcionamiento del CAPS, estado financiero) previstas según las normas establecidas.

Además, hallan poco tiempo para acompañar a los promotores municipales: Los promotores regionales indican que dedican aproximadamente un 7% de su tiempo a esta actividad.

Así se logra solucionar los problemas más urgentes en las comunidades. Sin embargo, se puede dar muy poca atención a los CAPS para prevenir problemas, dando seguimiento y reforzando el funcionamiento de los CAPS y capacitando a nuevos miembros de los CAPS. Más generalmente dicho, no se puede responder a la demanda expresada por los CAPS de una atención más intensiva. Cuando un CAPS no esté funcionando bien, la probabilidad que vaya a pedir asistencia técnica es baja. Se necesita una actitud pro-activa de la UNOM para localizar a los CAPS que necesitan apoyo, lo que no se puede lograr en estas circunstancias.

5.2 La UNOM municipal

En la UNOM municipal, la situación es diferente, debido primeramente a la escasez de recursos financieros en las alcaldías. Por lo general, los alcaldes no pueden pagar salarios a personal altamente calificado. Criterios de selección como “amistad” y “confianza” juegan un papel más grande en algunas alcaldías para la selección de promotores. Por consecuencia, los promotores municipales son menos calificados para el trabajo, tienen menos experiencia, devengan mucho menos salario, y generalmente no cuentan con ni siquiera los insumos más básicos (motocicletas, combustibles, oficinas, escritorios, sillas, papeles) para hacer un buen trabajo.

El problema más grande es la falta de disponibilidad de transporte (motocicleta y/o combustibles), lo que está directamente relacionado con la situación económica de las alcaldías, y tienen por consecuencia el bajo nivel de apoyo logrado a los CAPS.

Otro problema es la falta de preparación profesional adecuada de algunos promotores municipales, y la falta de acceso a capacitaciones para levantar los niveles de profesionalidad.

Un problema relacionado es la falta de estabilidad de personal en las alcaldías. Existe la tendencia de cambiar al personal después de elecciones municipales, lo que contribuye a la falta de estabilidad personal y la poca acumulación de experiencia en la UNOM municipal.

Generalmente, los promotores municipales no son sobrecargados. El promedio de comunidades atendidas en la Región VI es 50, lo que es muy aceptable. Esto contribuye al hecho que, a pesar de las circunstancias económicamente pesadas, los niveles de atención realizados en las comunidades son generalmente más altos que lo que logra la UNOM regional en el modelo centralizado. Se realiza frecuencias más altas de visitas, los promotores municipales realizan más actividades en sus visitas, y los CAPS conocen mejor a los promotores.

Esta conclusión es confirmada por la mayor satisfacción de los CAPS con la UNOM municipal. Una mayor cantidad de CAPS que dice estar satisfecho con el apoyo, y la

motivación de los CAPS por querer contribuir financieramente a la UNOM municipal es diferente. La mayoría de los CAPS atendidos por promotores municipales y que quieren contribuir, dice que quiere pagar porque este pago “sería justo”. (La mayoría de los CAPS atendidos por promotores regionales y que quieren contribuir, dice que quiere pagar para recibir más apoyo)

Sin embargo, los niveles de atención de los promotores municipales son bajos todavía. Un 23.3% de sus comunidades no tienen ningún apoyo, y 41.9% de los CAPS dicen que el apoyo no es lo suficiente. Un 34.9% de los CAPS dice que el apoyo es suficiente. Estas cifras pueden ser adscritas a la falta de transporte e insumos, y al hecho que las alcaldías usan sus promotores municipales a menudo en otras actividades de la alcaldía, por la escasez de personal.

Un factor de complicación es que el trabajo de la UNOM (Municipal y Regional) es relativamente “invisible”. El promotor sale al campo, y sus actividades y desempeño son difícil a controlar. Los supervisores en las alcaldías no tienen las herramientas adecuadas para evaluar su desempeño, y para el personal en la alcaldía es difícil entender lo que hace el promotor.

Estos problemas casi no existen en la UNOM regional de ENACAL-GAR, porque las funciones de UNOM son conocidas, y el responsable supervisor conoce el trabajo por experiencia.

Generalmente, los promotores municipales no realizan una administración sistemática de las actividades planificadas y realizadas, y de la situación de las comunidades en el territorio municipal. Manejan muchas de las informaciones “por cabeza”. Por consecuencia, los informes de trabajo de los promotores municipales son inadecuados, y no contribuyen a una comprensión o respaldo del trabajo de la UNOM Municipal en el demás personal en las alcaldías.

5.3 Los CAPS

Primeramente, hay que constatar que en todas las comunidades visitadas existía un CAPS. Funcionaron de tal manera que fue posible identificar sus miembros, convocar una reunión, discutir las experiencias y opiniones de sus miembros y la situación de agua potable en la comunidad. Meramente este hecho es un logro importante de los ejecutores de los programas de agua.

La investigación no tenía como objetivo valorar la calidad del funcionamiento de estos CAPS. Sin embargo, la impresión general es que hemos encontrado a toda la escala de CAPS funcionando muy bien hasta CAPS con grandes problemas de funcionamiento.

La demanda de los CAPS está concentrada en más asistencia técnica, dirigida primeramente en los aspectos organizativos en las comunidades. Aunque salió de las entrevistas que la mayoría de 55% de los CAPS quiere realizar cambios mayores (técnicos) en sus sistemas, no expresan estos deseos hacia los promotores de la UNOM, ni regional, ni municipal.

Una voluntad de pago fue expresada por 50% de los CAPS, con poca diferencia entre CAPS atendidos por promotores municipales y promotores regionales, discutiendo una contribución de alrededor de 1 Córdoba por mes por familia. Un aumento de proporción de mujeres en los CAPS aumenta la voluntad de pago. De los CAPS en los cuales la mitad o más de los miembros es mujer, la voluntad de pago es de un 60%.

Una mayoría de 70% de los 71 CAPS entrevistados está muy contento o bastante contento con su sistema de agua, por los beneficios que ha llevado el sistema a la comunidad y por su funcionamiento actual. Casi 30% de los CAPS dice que no está contento, o más o menos contento, con el sistema actual.

A pesar de esto, un 55% de los CAPS entrevistados quieren realizar cambios mayores al sistema existente, como por ejemplo agregar fuentes, construir más almacenamiento, aumentar el nivel de servicio, o un sistema totalmente nuevo, y un 24% de los CAPS quiere cambios menores al sistema para mejorar elementos existentes. Un 21% de los CAPS no quiere ningún cambio.

La escasez de agua en el verano es uno de los más grandes problemas técnicos sentidos por los CAPS. Casi una tercera parte de los CAPS entrevistados indica que (generalmente) en el verano no hay suficiente agua para satisfacer la demanda comunitaria. Muchos CAPS mencionan la relación con el crecimiento de la población comunal o la disminución del caudal de la fuente.

Aparte de esto, un 15% de los CAPS expresa como primera demanda un mejor nivel de servicio, no relacionado con el tipo de sistema. Muchos de estos CAPS están conscientes (y mencionan) que eso requiera más agua, y lo mencionan también, pero relacionado al aumento del nivel de servicio, y no a la escasez actual de agua en la comunidad.

Entre los problemas organizativos internos más frecuentes, se encontraron los altos niveles de morosidad de pago de tarifas en la mayoría de las comunidades, la mala administración financiera y falta de transparencia de los CAPS en estos aspectos; el manejo de conflictos en el uso del agua y del sistema por miembros de la comunidad; el manejo de conflictos internos de los CAPS; problemas en cómo y cuánto hacer pagar a nuevos integrantes en las comunidades que no han contribuido en la ejecución del proyecto; generalmente la aplicación del reglamento del uso del sistema, y el manejo de la relación entre CAPS y comunitarios.

5.4 Las Alcaldías

Casi todos los responsables (10 de los 11) de las alcaldías están de acuerdo con la proposición que las alcaldías pueden brindar los servicios básicos de manera más eficiente y adecuada que las organizaciones del estado central, porque los gobiernos municipales conocen mejor la situación en su territorio y están más cerca de su población.

Todos los responsables entrevistados estuvieron de acuerdo que es una responsabilidad de la alcaldía apoyar al mantenimiento de las obras de agua potable en las comunidades del municipio.

Los problemas indicados por las personas entrevistadas confirmaron el problema de escasez de fondos en las alcaldías. Ninguna indicó poder pagar una motocicleta o su reemplazo, y muchas indican que, aunque están dispuestas a asumir costos como salarios y viáticos, no pueden asumir todos los costos requeridos para un buen funcionamiento de la UNOM en la alcaldía.

La mayoría de los entrevistados indicó que la alcaldía puede asumir funciones importantes, como la priorización de comunidades que necesitan ejecución de proyectos de agua, coordinación interinstitucional (ENACAL, MINSA, MED, la planificación de la ejecución, atraer fondos, y elaborar propuestas de proyectos de agua y saneamiento.

10 de las 11 personas entrevistadas opinan que los usuarios deberían contribuir a los costos de los servicios brindados, y 6 opinaron que el gobierno central debería contribuir a través de más transferencias a alcaldías.

Todos los responsables dicen que las alcaldías necesitan al apoyo de ENACAL-GAR en los aspectos técnicos del mantenimiento. 10 de las 11 dicen que necesitan capacitaciones técnicas; 9 de las 11 quieren más coordinación entre la alcaldía y ENACAL-DAR, y 7 de las 11 quieren más apoyo en materiales.

Las 3 alcaldías del sur del país todas indican que quieren apoyo técnico de la UNOM Regional de ENACAL-DAR Región V, lo que no se brinda en la actualidad por falta de capacidad y recursos de esta UNOM regional.

El porcentaje de los ingresos propios reservados para la UNOM es un buen indicador de la capacidad de la alcaldía. Donde estos costos fueron más altos que el 1.2%, las alcaldías decidieron cerrar la UNOM Municipal.

Para pagar los costos reales de 60.000 Córdobas en las alcaldías que ahora tienen promotores municipales, habría que aumentar el porcentaje de los ingresos propios para la UNOM hasta el 2.4% de la alcaldía.

Los costos por año por familia es un buen indicador para justificar la existencia de una UNOM Municipal en una alcaldía. Costos entre 15 y 40 Córdobas por familia por año parecen ser razonables.

Una contribución de 1 Córdoba por mes por familia a los costos de la UNOM puede cubrir un porcentaje considerable de estos costos en la mayoría de los casos.

Los municipios que decidieron no más mantener una UNOM municipal tienen razones entendibles, porque eran los municipios más pobres con menos familias beneficiadas, resultando en altos costos por familia por año y una presión alta sobre el presupuesto de la alcaldía.

Algunos de los promotores municipales se sientan “con las manos arriba” por la falta de respaldo en su propia alcaldía, la falta de transporte, la falta de recursos, los salarios bajos y a veces la falta de salario y viáticos, la falta de una oficina adecuada, la falta de capacitación, la falta de acceso a informaciones, guías, manuales, materiales didácticos y otros materiales. Algunos promotores en algunos municipios que renunciaron de su puesto por estos factores desalentadores.

Las alcaldías con un poco más ingresos (como por ejemplo San Ramón, El Tuma-La Dalia, San Isidro) pueden asumir los costos, pero depende sobre todo de la voluntad política de los gobiernos municipales, y la creatividad con la cual pueden y quieren buscar soluciones locales para su financiamiento. Las alcaldías que tienen relativamente más poder económico (como por ejemplo El Rama, Jinotega, Nueva Guinea) pueden asumir los costos si quieren.

Antes de descentralizar la UNOM hacia un municipio, se debería hacer un análisis de la capacidad financiera de la alcaldía para asumir los costos involucrados, y de la capacidad y voluntad de los CAPS y los usuarios en cuanto a una contribución a estos costos.

Al largo plazo, la capacidad de pago depende también del monto y del grado de cumplimiento de las transferencias a los gobiernos municipales por el estado central, y el desarrollo de mecanismos de contribuciones de los CAPS a los servicios de la UNOM.

Las consecuencias financieras de la crisis económica actual en la zona cafetalera de la Región VI pueden tener sus repercusiones sobre los ingresos de los gobiernos municipales, que podría poner en peligro la capacidad financiera de las alcaldías y los esfuerzos de descentralización hasta ahora. También, puede afectar la capacidad y voluntad de pago de los CAPS.

5.5 La facilitación del proceso de descentralización en la Región.

5.5.1 Las gestiones y convenios con las alcaldías

Un punto fuerte es la facilitación del proceso de descentralización por la UNOM regional de la Región VI. Desde esta oficina, en conjunto con el Coordinador de ENACAL-DAR Matagalpa y con el apoyo de AOS y SNV, se ha desarrollado la iniciativa hacia las alcaldías, convocando reuniones con gobiernos municipales, explicando las funciones de la UNOM, persuadiendo a los alcaldes de la importancia de la UNOM y la necesidad de descentralización, elaborando, negociando y firmando los convenios. A menudo, se ha involucrado a otras instituciones importantes en el municipio, como el MINSA, MECD y MARENA, buscando soluciones locales con una mayor coordinación interinstitucional.

Estas soluciones locales son caracterizadas por una cierta creatividad. Hay un municipio en lo cual el técnico sanitario del MINSA también es promotor municipal, y en otro municipio la empresa municipal de agua asume el salario del promotor. En otro municipio, el salario fue asumido por una ONG local.

Como todo era muy nuevo para las personas involucradas, también había debilidades y lecciones aprendidas durante el proceso:

En los convenios con los gobiernos municipales, está estipulado que ENACAL-DAR de la Región VI asuma la provisión de la motocicleta al promotor municipal. En la realidad, se pudo asignar algunas motos, (usadas, viejas y amortizadas) a promotores municipales, hasta que no había más motocicletas amortizadas. La planificación financiera, hasta el año 2000, nunca contó con un rubro reflejando esta responsabilidad de ENACAL-DAR, y dejó a algunas alcaldías con motocicletas con poca utilidad, y a otras alcaldías sin medio de transporte. Prometer medios de transporte y no cumplir con la promesa ha gravemente dificultado el proceso de descentralización.

Esto cambió en los años 2001 y 2002. En 2001, se incluyó en el POA de la Región VI un pedido para 8 motocicletas para las alcaldías, para poder cumplir con los convenios y dar respuesta al problema de transporte. En 2002, se pidieron 4 motocicletas al donante. Sin embargo, estas motos para las alcaldías nunca fueron aprobadas por el donante como gasto de ENACAL-DAR.

No se discutió con suficiente profundidad con los responsables de los gobiernos municipales, en las reuniones previas a la firma de los convenios, las consecuencias financieras de la decisión de instalar una UNOM Municipal, y cómo la alcaldía pensaba financiar los insumos requeridos.

Las reuniones preparatorias, previas al firmar los convenios deberían ser más amplias y más profundas, involucrando a más personal de las alcaldías y a sus concejales, para crear una base de respaldo más fuerte en estas alcaldías.

Las elecciones municipales son para el proceso de descentralización un período de incertidumbre. ¿Los nuevos alcaldes van a reconocer el convenio existente, o van a rechazarlo? ¿Si reconocen el convenio, van a continuar con el mismo promotor, o van a nombrar a otras personas de su confianza? ¿La alcaldía va a contar con los recursos para continuar el servicio?

La falta de seguridad y continuidad de las políticas en las alcaldías y del personal en las alcaldías afecta el proceso de descentralización y el trabajo de la UNOM regional. Tiene que, en muchos casos, nuevamente comenzar las gestiones en las alcaldías para confirmar los convenios, y capacitar de nuevo a los promotores municipales nuevos. También abre oportunidades nuevas en alcaldías que anteriormente rechazaron firmar un convenio.

5.5.2 Capacitación a los promotores municipales y a al personal de las alcaldías.

Existe una falta importante de capacitación y oportunidades de capacitación para los promotores municipales.

La UNOM Regional ha organizado algunos cursos y talleres de capacitación para nuevos promotores municipales, pero es lejos de ser adecuado para garantizar un nivel técnico adecuado en la UNOM municipal.

Las necesidades de capacitación de los promotores municipales se concentran en los aspectos técnicos del trabajo, y en los aspectos de planificación y administración de las actividades y la situación de las comunidades.

El proceso de descentralización de la UNOM no fue acompañado por un proceso de capacitación a personal de las alcaldías, dándoles entendimiento del sector de agua potable rural, pautas y herramientas para la supervisión de los promotores municipales.

5.5.3 Acompañamiento de los promotores municipales por la UNOM regional.

Los promotores regionales acompañan regularmente a los promotores municipales en la ejecución de actividades, con el objetivo de enseñar los “secretos” técnicos y sociales del trabajo.

En la Región VI, la mayoría de los promotores municipales se sientan respaldado suficientemente por la UNOM regional en cuanto al acompañamiento que brinda. Un total de 5 de los promotores municipales entrevistados indicaron que se sienten respaldado, 1 respondió “más o menos”. A pesar de esto, casi todos los promotores municipales indican querer más apoyo y coordinación de la UNOM regional.

Los promotores regionales dedican, según su propio análisis, aproximadamente 7% de su tiempo a esta tarea, contra todavía un 60% de su tiempo a asistencia técnica directa a comunidades en municipios que no son atendidas por promotores municipales. La alta carga de trabajo impide a los promotores regionales dar un acompañamiento más intensivo.

En el sur del país, después del cierre de PASOC, los promotores municipales no reciben ningún apoyo institucional de ENACAL-GAR o de la UNOM regional de la Región V. Esta situación es un gran problema para los promotores municipales de esta región.

5.6 Cambios institucionales en la UNOM regional

La UNOM regional se está convirtiendo paulatinamente desde un departamento ejecutor de asistencia técnica hasta un departamento facilitador y capacitador de esta asistencia técnica, ejecutada por las alcaldías. Esto es totalmente en congruencia con la visión que concibe el gobierno central y sus entes del estado como normador, facilitador y vigilador de procesos. En la actualidad, todavía está combinando las dos funciones, con todavía más énfasis, en cuanto a tiempo dedicado, en la ejecución de asistencia técnica directamente a los CAPS.

Se sabe que tiene que poner más énfasis en la facilitación, capacitación y apoyo a las alcaldías y a los promotores municipales, pero los promotores regionales, como mencionado anteriormente, están sobrecargados.

La descentralización para ellos significa *un cambio desde trabajo comunitario, en lo cual tienen su experiencia, costumbre y conocimientos, hacia la facilitación y capacitación de otras personas para que ellos lo vayan a hacer*. Esto significa que tienen que caminar en caminos inexplorados. Mucho menos facilitar reuniones de CAPS y asambleas comunitarias, aplicando sus habilidades, conocimientos y usando sus experiencias conocidas.

Ahora, los promotores regionales tienen que facilitar procesos de toma de decisiones en las alcaldías, tienen que trasladar sus conocimientos y habilidades en talleres, paulatinamente perdiendo sus posiciones como expertos únicos en su área (de conocimientos y geográfica)

Para lograr estos cambios institucionales, se requiere un proceso de capacitación al personal de la UNOM Regional, que no se ha venido realizando, aunque se puede observar una apropiación de la nueva práctica por los promotores regionales.

Las consecuencias de la descentralización nunca fueron totalmente institucionalizadas en la ENACAL-DAR de Matagalpa. Las descripciones de los cargos del responsable de la UNOM regional y de los promotores regionales nunca fueron adaptadas a la nueva realidad. Los POA's nunca reflexionaron los planes y resultados esperados concerniente este aspecto del trabajo de la UNOM Regional. Por consecuencia, los fondos requeridos para capacitaciones a promotores municipales nunca fueron reservados, ni fue planificado el trabajo de preparar currículos y materiales de capacitación.

5.7 Cambios institucionales en las alcaldías

La misión y los objetivos de la UNOM no cambian como tal cuando la UNOM es descentralizada hacia una alcaldía. Lo que cambia es el entorno de la UNOM. Una alcaldía no es especializada en asuntos de agua potable rural y trabajo comunitario, y tiene muchas otras cosas que atender, a menudo con más prioridad. Dentro de ENACAL-GAR, el producto de la UNOM es relativamente más importante.

La posición de la UNOM entonces cambia con la descentralización, desde más prioridad en la organización de ENACAL-GAR hasta menos prioridad dentro de las alcaldías; desde una organización especializada hacia una organización no especializada.

Por lo tanto, la posición institucional de la UNOM y su promotor en la alcaldía es menos fuerte. Combinado con la "invisibilidad" del trabajo y las pocas herramientas que tienen los superiores de los promotores municipales para supervisar el trabajo, es necesario tener una estrategia de "institucionalización" de la UNOM municipal en las alcaldías.

Los promotores municipales necesitan tener una estrategia pro-activa de información adecuada a su empleador en cuanto a sus actividades desarrolladas y los resultados del trabajo, y necesitan mejorar su administración.

También, la UNOM regional tendría que planificar y ejecutar actividades para fortalecer institucionalmente las UNOMes Municipales, crear más entendimiento y conocimiento de sus funciones en las alcaldías.

5.8 Los logros del proceso de descentralización.

La descentralización de la UNOM ha contribuido significativamente a la reducción de la carga de trabajo de los promotores regionales en la Región VI.

Sin proceso de descentralización, la capacidad de la UNOM de atender a las comunidades de la Región VI hubiera sido mucho más baja que es el caso en la actualidad. Los niveles de apoyo hubieron sido aún mucho más bajos que lo realizado por la UNOM regional en la actualidad: Los 3 promotores regionales hubieron tenido que atender a 795 obras bajo su cargo, que es un promedio de 265 obras por promotor.

Hasta abril 2002, la descentralización ha disminuido el cargo de los promotores regionales desde 265 a 145 sistemas por promotor.

Se ha logrado el nivel de apoyo a los CAPS gracias a la voluntad y los esfuerzos de los gobiernos municipales, que han asumido las funciones de la UNOM.

Sin proceso de descentralización, la población de los municipios en el sudeste del país no hubieron recibido ninguna asistencia técnica de UNOM.

5.9 Discusión y Consideraciones sobre factores externos del nivel macro

El enfoque del sector en el pasado ha sido un de aumento de cobertura, debidamente necesario en un país con una cobertura baja. Sin embargo, los esfuerzos del aumento de cobertura se han venido realizando sin tomar en cuenta sus consecuencias en cuanto a la cantidad de apoyo institucional, asistencia técnica a los CAPS y personal requerido para asegurar la sostenibilidad de los sistemas construidos.

Es la responsabilidad moral del Estado Nicaragüense contribuir al mantenimiento y buen funcionamiento de los sistemas rurales de abastecimiento de agua potable. La UNOM Regional es el departamento dentro de ENACAL-GAR encargado con esta función. Sin embargo, no cuenta con los recursos económicos ni humanos suficientes para ejercer todas sus funciones en todas las comunidades.

Para asegurar un apoyo adecuado a los CAPS sin existencia de UNOM Municipal, la UNOM Regional de ENACAL-GAR Matagalpa necesitaría a al menos 10 promotores regionales, cada uno encargado de unas 80 comunidades y sistemas.

La política de descentralización en Nicaragua se caracteriza más por una desconcentración administrativa de los entes estatales, y menos por una descentralización política y administrativa hacia las alcaldías. En la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP), el papel de los gobiernos municipales es muy limitado, y las acciones previstas se ejecutarán en su gran mayoría por los entes estatales desconcentrados.

Idealmente, un proceso de descentralización se caracteriza por los requisitos siguientes:

1. **Adecuación del marco legal** a la nueva repartición de competencias, obligaciones, derechos y factibilidades de toma de decisiones.
2. Una **transferencia de recursos económicos** hacia los niveles que asuman nuevas funciones.
3. Una **transferencia de experiencias, conocimientos, herramientas e instrumentos** requeridos hacia los niveles que asumen las nuevas funciones.

Además, se requiere una **facilitación y coordinación** del proceso.

En el proceso de descentralización de la UNOM, no se ha venido realizando estos requisitos, causando los problemas observados.

5.10 En cuanto al marco legal

El marco legal de la descentralización es incompleto e inconsistente; hecho reconocido por la Comisión Sectorial para la Descentralización.

No define claramente cuáles son las responsabilidades de las alcaldías, de ENACAL-GAR, de los ejecutores de proyectos y de la población rural usuaria de los sistemas de agua.

La Ley de los Municipios otorga a los gobiernos municipales la facultad de asumir responsabilidades en cuanto a los servicios de Agua y Saneamiento a su población, pero no estipule esta responsabilidad como *deber* o *responsabilidad* del gobierno local. Las alcaldías tienen entonces el derecho, pero no la obligación, asumir las funciones de la UNOM. **Depende entonces totalmente de la voluntad política y la visión del alcalde, si acepta asumir una UNOM en su alcaldía, con sus costos y otras consecuencias relacionadas.**

Al otro lado, el estado central sigue siendo primer responsable de esta función. Oficialmente, una vez que una obra esté finalizada, se realiza una entrega *de facto* de la obra a la comunidad, representada por su CAPS. Sin embargo, los CAPS no cuentan con la personería jurídica para legalmente recibir esta obra. *De jure*, la obra sigue siendo propiedad del Estado Nicaragüense, que entonces (si no es legalmente, al menos moralmente) está obligado de mantener esta obra. Esta situación es un fuerte determinante psicológico del hecho de que existen pocas posibilidades que las comunidades inviertan sus recursos en el mantenimiento o la extensión del sistema, o ahorren para el reemplazo del sistema. También es un obstáculo práctico, porque un CAPS no puede abrir una cuenta bancaria en su nombre para sus ahorros.

Los CAPS tienen la responsabilidad práctica y moral de mantener sus sistemas de agua, con el apoyo institucional y técnico de los gobiernos municipales y el gobierno central. La están asumiendo con mucha voluntad, dentro de las posibilidades limitadas que tienen.

La Ley 275 de la reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA) estipule en Artículo 6:

El Instituto tendrá a su cargo la regulación, fiscalización y normación del sector agua potable y alcantarillado sanitario del país. Para el logro de sus objetivos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

(Aquí se mencionan las más relevantes en el marco de las funciones de UNOM)

b) Regular y fiscalizar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, por parte de las empresas que operen dichos servicios todo de acuerdo a la ley sobre la materia.

f) Dictar las normas y especificaciones que regirán el diseño, construcción, operación mantenimiento y administración de los sistemas de acueductos y alcantarillado sanitario urbanos; así como las obras de agua potable y saneamiento rural y las obras de tratamiento y disposición final de soluciones individuales.

g) Fiscalizar y verificar que las obras de acueductos y/o alcantarillados se ejecuten conforme a las normas referidas en el inciso anterior y exigir según sea el caso, a los concesionarios, las ampliaciones, instalaciones o adaptaciones necesarias a fin de asegurar el buen servicio de las mismas.

j) Fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normas de calidad del agua para consumo humano, puestas en vigencia por el Ministerio de Salud.

l) Fiscalizar en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), el cumplimiento de las normas de protección al medio ambiente y los recursos naturales, relacionadas con la defensa y conservación de las fuentes de agua que utilizan los sistemas de abastecimiento que son para consumo humano y los cuerpos de agua que son utilizados como receptores del sistema público de alcantarillados.

q) Velar por el buen funcionamiento del servicio de agua potable y alcantarillado y definir sus indicadores de calidad, confiabilidad y seguridad.

w) Supervisar las actividades de formulación, construcción, operación y administración de proyectos de desarrollo de agua potable y alcantarillado.

En el Decreto 25-98 del Reglamento de la Ley 275, se estipula en Artículo 4:

El INAA tendrá entre otros los siguientes Departamentos:

(Entre otros departamentos, se menciona:)

8) Acueductos Rurales

De estos textos de la Ley 275, se puede concluir que la mayoría de las funciones que realiza la UNOM (Regional y Municipal) son funciones legalmente otorgadas a INAA. INAA no asume estas funciones, y no tiene un Departamento de Acueductos Rurales.

5.11 En cuanto a la transferencia de recursos económicos

El apoyo institucional a la sostenibilidad de los sistemas realizadas, brindado por la UNOM Regional y Municipal en el sector rural, cuesta dinero, y –en la situación económica actual de Nicaragua- no puede ser rentable. La cuestión es: “¿Quién va a pagarlo?” y: “¿Cómo son los arreglos financieros para pagarlo?”

En la actualidad, la descentralización de la UNOM sirve para hacer pagar parte de los costos de la UNOM por las alcaldías.

Descentralización de funciones sin descentralización de recursos financieros resulta en una descentralización de problemas. En la situación actual, pocas alcaldías cuentan con los recursos financieros y humanos adecuados para ejercer sus funciones, y mucho menos asumir nuevas funciones.

El documento “Política Nacional De Descentralización Y Desarrollo Local” (Segundo Borrador)² estipula que la descentralización significa el establecimiento de: “... *un nuevo marco económico y social de relaciones* entre todos los actores involucrados: sociedad civil, empresa privada, municipalidades, consejos regionales y el gobierno central, que propicie y fomente *una cultura cívica de responsabilidades compartidas*, sin la cual el desarrollo local no sería viable ni sostenible”.

Retomando esta idea, se podría decir que es una **responsabilidad tripartita** entre el estado central, los gobiernos municipales y la población comunitaria con sus CAPS, asegurar la asistencia técnica para la operación, la administración y el mantenimiento de los sistemas rurales.

El proceso de descentralización de la UNOM no ha resultado en una transferencia de recursos económicos para las alcaldías que han asumido esta función. Si se acepta el concepto de responsabilidad tripartita, se tendría que ver cómo el estado central puede apoyar financieramente a las alcaldías que asuman la UNOM.

También, se necesitaría una exploración más profunda de las posibilidades, prácticas y requisitos para introducir sistemas de pago de contribuciones de los usuarios y sus CAPS.

Los donantes están dispuestos a financiar motocicletas para ENACAL-GAR como parte de los costos recurrentes del trabajo de ejecución de proyectos. Sin embargo, no están dispuestos a financiar de una misma manera los costos de la UNOM (motos, laboratorios, oficinas, materiales de oficinas) en las alcaldías. Por ejemplo, para financiar los costos de la UNOM en las alcaldías, UNICEF quiere un plan claro que garantice la sostenibilidad financiera de las donaciones, incluso un plan de financiamiento del reemplazo de la moto.

No todos los alcaldes se sienten responsables por la situación económica de su alcaldía después de las elecciones y del cambio del gobierno municipal. Por eso, es difícil diseñar arreglos financieros de largo plazo, como por ejemplo mecanismos de ahorro en la alcaldía para el reemplazo de la motocicleta. También, en la situación de crisis económica actual de muchas alcaldías, es difícil (pero tal vez no imposible) discutir mecanismos de ahorro para gastos futuros.

Se necesitarían discusiones profundas, y un plan de cada alcaldía en cuanto al financiamiento de la UNOM al medio largo plazo. Para esto, se podría organizar talleres en los municipios.

² Comisión Nacional de Descentralización: “Política Nacional De Descentralización Y Desarrollo Local” (Segundo Borrador) Abril 2002.

5.12 En cuanto a las estrategias y políticas de transferencia de conocimientos y facilitación del proceso de descentralización

La **CONAPAS** (Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillados Sanitarios) es una comisión compuesto del MARENA, MINSA, ENACAL y MECD, que tiene la facultad de diseñar las políticas y estrategias nacionales del sector de agua. El problema es que esta comisión de hecho no funciona por falta de presupuesto otorgado, y porque las instituciones no han nombrado a un representante en esta comisión. Por lo tanto, existe un vacío en el sub-sector rural en cuanto a políticas y estrategias.³

ENACAL-GAR no cuenta con una política aprobada o oficializada de descentralización de UNOM, ni con una planificación de actividades y recursos asignados para este aspecto. La descentralización de la UNOM en la Región VI se ha desarrollado con el consentimiento de ENACAL-GAR Central. Sin embargo, no está institucionalizada dentro de la institución. No cuenta con una planificación de actividades y atribución de fondos para estos aspectos: la UNOM Regional no cuenta con los recursos adecuados para descentralizar sus funciones, asumir las responsabilidades estipuladas en los convenios con las alcaldías, y realizar capacitaciones para promotores municipales y personal de las alcaldías.

ENACAL-GAR Central no cuenta con una persona que se ocupe con la UNOM, ni con su descentralización.⁴

Por lo tanto, no se han desarrollado capacitaciones, guías o manuales para el proceso de descentralización, ni para capacitar a promotores municipales, ni para fortalecer a actividades de las regiones o las alcaldías. Cuando hay actividades en este sentido, son impulsadas y apoyadas por otras instituciones como AOS, COSUDE, SNV y más recientemente UNICEF, y ejecutadas a través de las oficinas regionales de ENACAL-GAR.

El proceso de descentralización está aumentando su importancia, con planes en los próximos años de UNICEF / ENACAL-GAR de expandir la descentralización de la UNOM a hasta 50 municipios en las Regiones I, V y VI. También, en el programa de COSUDE, Regiones I y II, se están desarrollando estrategias y prácticas, en la forma de proyectos pilotos, para involucrar a algunas alcaldías y ONG's en la ejecución de proyectos. Después de esta etapa, se ha previsto la instalación de una UNOM Municipal en estos municipios. Estos hechos justificarían una atención más grande para estos aspectos por parte de ENACAL-GAR Central y INAA, en apoyar y facilitar estos procesos, en la forma de una persona que se ocupe con estos aspectos.

El abastecimiento de agua potable y el saneamiento en el ámbito rural tiene un carácter social, integral y educativo. Contribuye a construir las capacidades y estructuras locales de gestión comunitaria, combina ejecución de obras de agua y saneamiento con el

³ La CONAPAS fue recientemente formada para reemplazar a la Comisión Nacional de Acueductos y Alcantarillados (CNAA).

⁴ Es un asesor externo del SNV que temporalmente asume esta función como respuesta a una demanda de ENACAL-GAR

fortalecimiento del capital social y humano de las comunidades. Trabaja con normas de calidad, aplicación de un enfoque de género, equidad del acceso al agua, sostenibilidad ambiental e integralidad de las soluciones, y contribuye a la salud y al bienestar de la población rural.

Existen efectos sociales y económicos importantes del impacto de este trabajo, que sin embargo no se dejan cuantificar fácilmente en términos financieros, porque son indirectos, y no se pueden cobrar. Sin embargo, tampoco se pueden negar.

Las actividades en el sector tienen entonces muchos elementos non-empresariales. La pregunta es si la ubicación institucional de una Gerencia de Acueductos Rurales dentro de una Empresa que es ENACAL que tiende que privatizarse, es la forma óptima para garantizar la suficiente atención, en calidad y cantidad, al sub-sector rural.

5.13 En cuanto al papel de los ejecutores

Sin desestimar los esfuerzos muy importantes de los ejecutores y donantes, en muchas conversaciones con responsables de la UNOM sale el asunto de falta de cumplimiento de los ejecutores en aspectos cualitativos del trabajo, y falta de cumplimiento de procedimientos y normas establecidos. En este sentido, la readecuación del ciclo de proyecto en el año 2001 ha sido muy importante.

Por ejemplo, un promotor municipal relató que invirtió mucho tiempo en el campo para apoyar a los CAPS en la legalización de las fuentes, porque no fueron legalizadas antes ni durante el proceso de construcción.

Los ejecutores muchas veces no dan la importancia adecuada a la sostenibilidad institucional de los sistemas, y no toman en cuenta la UNOM de manera suficiente.

Ninguno de los programas de ejecución cumple correctamente con los requisitos de entrega a las comunidades y a la UNOM:

- ? En muchas comunidades no hay una inauguración de los sistemas.
- ? En otras comunidades, se entrega la obra a la comunidad sin invitar a la UNOM.
- ? En la mayoría de las comunidades, no se realiza una visita conjunta, y no hay una valoración técnica, económica, organizativa o financiera del sistema.
- ? En muchos casos, no hay una entrega del expediente del proyecto a la comunidad, ni a la UNOM.

En la mayoría de los casos, la aceptación de un sistema de agua por la UNOM es una cuestión de fuerza mayor. El ejecutor ya se ha ido, y sin esta aceptación la comunidad queda sin asistencia técnica. Cuando se discute esta práctica con los ejecutores, el argumento es que no hay tiempo. Los ejecutores quieren cumplir con sus metas cuantitativas más que con sus metas cualitativas.

Existen altos niveles de morosidad en las comunidades. Los ejecutores de proyectos tendrían que dedicar mucho más esfuerzos a la sensibilización y capacitación a la

comunidad y a los CAPS en el manejo financiero de sus sistemas, con la introducción de métodos sencillos de administración financiera y la instalación de mecanismos de rendición de cuentas y control y seguimiento comunitario de las finanzas de la comunidad.

En otros países, se instala un comité comunitario de control financiero de dos o tres personas de buena reputación y liderazgo, para regularmente (cada 2 o 3 meses) controlar al encargado de finanzas del CAPS e insistir en la rendición de cuentas a la comunidad.

El mismo es válido por el control y la vigilancia de la calidad de agua. Existe en las comunidades una falta de conocimientos y reconocimiento de la importancia de este asunto, además una falta de instrumentos y herramientas para cloración y una falta de accesibilidad de cloro. Hipocloradores fueron instalados en una minoría de los MAGS visitados, y la cloración de pozos excavados generalmente se realiza de manera aleatoria.

5.14 En cuanto al control de calidad de la ejecución de proyectos

INAA está facultado a “Dictar las normas y especificaciones que regirán el diseño, construcción, operación mantenimiento y administración de los sistemas de acueductos y alcantarillados sanitarios urbanos, así como las obras de Agua y Saneamiento rural y las obras de tratamiento y disposición final de soluciones individuales”

También, el INAA tiene la misión de “Fiscalizar y verificar que las obras de acueductos y/o alcantarillados se ejecuten conforme a las normas referidas, y exigir, las ampliaciones, instalaciones o adaptaciones necesarias a fin de asegurar el buen servicio de las mismas”

Sin embargo, en el área rural, el INAA no tiene la presencia suficiente para realizar su misión. En la realidad, existe un vacío importante de vigilancia y control de calidad, y cumplimiento de las normas y procedimientos de los proyectos ejecutados.

La UNOM Regional tiene esta presencia en el campo, y tiene el personal capacitado para ejercer la función de vigilador de calidad y cumplimiento de ejecutores. Sin embargo, no tiene la facultad y posición institucional otorgadas para ejercerla. Valdría la pena estudiar cómo ENACAL-UNOM puede acercarse institucionalmente al INAA, como “ brazo derecho” para apoyar la realización de esta función importante del estado central, inclusive a facultades y mecanismos para exigir a los ejecutores de proyectos las adaptaciones necesarias a fin de asegurar el buen funcionamiento de los sistemas rurales.

Capítulo 6 Recomendaciones

6.1 UNOM Regional

- ✍ Hacer un estudio de viabilidad financiera, en conjunto con responsables de las alcaldías, antes de descentralizar las funciones de UNOM hacia estas alcaldías.
- ✍ Tomar un papel pro-activo en hacer visible y difundir las actividades y los resultados e impacto logrado del trabajo de la UNOM, para demostrar su importancia antes de las instancias superiores y organismos relevantes. Se debe iniciar con una planificación clara, estipulando objetivos, resultados esperados, actividades e indicadores.
- ✍ No descentralizar la UNOM a alcaldías en municipios que no cuentan con las posibilidades financieras para asumir sus funciones. El monto de ingresos propios de las alcaldías es un buen indicador para estas posibilidades, pero a través de la coordinación interinstitucional hay que explorar posibilidades de contribuciones de otros organismos.
- ✍ Para defender la posición de la UNOM municipal, crear más respaldo y entendimiento de sus funciones en las alcaldías, y promover su institucionalización en las alcaldías que ya tienen promotor municipal. Realizar talleres en estos municipios para este objetivo, que pueden ser combinados con una exploración, discusión y planificación de posibles soluciones locales.
- ✍ Establecer con cada alcaldía un plan de financiamiento de la UNOM, indicando cuales pueden ser las contribuciones locales, y cuál es el aporte externo requerido.
- ✍ Dedicar más tiempo al acompañamiento de promotores municipales y a la responsabilización de estas alcaldías que tienen capacidad de instalar una UNOM.
- ✍ Dar capacitaciones adecuadas a los promotores municipales sobre todos los aspectos del trabajo.
- ✍ Continuar desarrollando sistemas de bajos costos para la cloración de agua.
- ✍ Brindar más asesoría y promover más atención al manejo financiero de los sistemas de agua por los CAPS.
- ✍ Hacer en el POA 2004 una planificación clara de las actividades requeridas en el marco de la facilitación y promoción de la descentralización de la UNOM, y sus costos.

6.2 ENACAL-GAR

- ✍ Con el insumo de este informe, y evaluaciones de otras experiencias de descentralización en el sector, establecer y aprobar formalmente las políticas y estrategias a aplicar en las Regiones en cuanto a la descentralización de ejecución de proyectos y asistencia técnica a los CAPS a través de la UNOM.
- ✍ Revisar la práctica que solamente se puede instalar y mantener una UNOM Regional en regiones donde hay programas de donantes / ejecutores en ejecución en el presente: La UNOM sirve para contribuir a la sostenibilidad de los sistemas ejecutados, también en el pasado.
- ✍ Tomar un papel más beligerante en el desarrollo de una visión, estrategia y planificación de las políticas y actividades requeridas para asegurar la sostenibilidad de los sistemas ejecutados. Trabajar con los donantes hacia planes consensuados de fortalecimiento institucional de ENACAL-GAR y del sector de agua potable rural, tomando en cuenta las necesidades mínimas de las regiones.
- ✍ Presupuestar fondos, o responsabilizar al personal existente, para la ubicación de una persona dentro de ENACAL-GAR que se dedica al apoyo a las UNOMes Regionales y los aspectos de descentralización. Esta persona debería apoyar al establecimiento de políticas y estrategias, apoyar al desarrollo de currículos de capacitación para promotores municipales, capacitar a los responsables de la UNOM regional y a los promotores regionales en su función de facilitadores y capacitadores, y promover el intercambio de experiencias y la coordinación interinstitucional.
- ✍ Buscar soluciones para los pocos recursos humanos y financieros de las UNOMes regionales, para que puedan mejor facilitar el proceso de descentralización, y apoyar a los municipios del sudeste del país.
- ✍ Contribuir al establecimiento de instrumentos de control del cumplimiento de las normas y procedimientos en los proyectos rurales del país. Considerar y promover las posibilidades de un papel de la UNOM en esta función.
- ✍ Exploración más profunda de las posibilidades prácticas y los requisitos para introducir sistemas de pago de contribuciones de los CAPS, por medio de proyectos pilotos y sus evaluaciones.
- ✍ Desarrollar una política y currículos de capacitación para promotores municipales en conjunto con las UNOMes Regionales, y presupuestar fondos para su realización.
- ✍ Coordinarse con el INAA y MINSA para establecer las responsabilidades y posibilidades de cada uno en cuanto a vigilancia y promoción de calidad de agua y aprovisionamiento de cloro.

- ✍ Coordinarse en mayor grado con las alcaldías, como planificadores municipales, en la planificación y ejecución de las actividades.

6.3 Estado Central / CONAPAS

- ✍ Adecuar el marco legal, estipulando con más claridad cuáles son las responsabilidades y facultades de las instituciones involucrados en cuanto a operación y mantenimiento de sistemas en las áreas rurales del país.
- ✍ Mantener a las UNOM Regionales, porque son indispensables en el proceso de facilitación de la descentralización y en la capacitación de los promotores municipales.
- ✍ Establecer mecanismos e instrumentos de control del cumplimiento de las normas y procedimientos en los proyectos rurales de abastecimiento de agua del país.
- ✍ Establecer mecanismos de rectificación de ejecutores que no cumplen con los criterios mínimos. En este sentido, estudiar las posibilidades de un acercamiento institucional entre INAA y la UNOM Regional.
- ✍ Proveer mecanismos ágiles para obtención de personería jurídica a los CAPS.
- ✍ Contribuir una parte de los costos involucrados en el sostenimiento de las obras ejecutadas, a través de subvenciones modestas a alcaldías que tienen una UNOM.
- ✍ Insistir tanto en la calidad y sostenibilidad de los sistemas rurales de agua como en el aumento de la cobertura rural.

6.4 Ejecutores

- ✍ Tomar en cuenta la UNOM regional, y si existe, la UNOM municipal, en la ejecución y la entrega de las obras, según los procedimientos establecidos.
- ✍ Reservar parte del presupuesto de proyectos para el fortalecimiento de los gobiernos municipales y sus UNOMes, y apoyarlos en sus necesidades.
- ✍ Dedicar más tiempo y atención a la capacitación de los CAPS, sobre todo en los aspectos de manejo financiero del sistema, promoción y vigilancia de la calidad del agua, y en operación y mantenimiento de los sistemas.
- ✍ Hacer aforos de fuentes y pozos solamente en el verano, para evitar que las caudales de fuentes de agua se devuelven insuficiente en este período.

6.5 Alcaldías

- ✍ Promover la estabilidad de personal en las alcaldías.
- ✍ Promover la despolitización de los servicios brindados y el profesionalismo en las alcaldías.
- ✍ Hacer una distribución equitativa de atención a la población urbana y atención a la población rural del municipio en cuanto a los servicios brindados por la alcaldía. La instalación de una UNOM municipal es una demostración del interés en la parte rural del municipio.
- ✍ Desarrollar y/o mantener una actitud pro-activa en la búsqueda de soluciones para los problemas de la población del municipio.
- ✍ Apoyar el establecimiento de arreglos financieros de largo plazo que permitan el reemplazo de las activas fijas de la UNOM (motocicletas, equipamiento) y que tengan la confianza de los CAPS en el municipio.
- ✍ Cabildear de manera organizada para ejercer influencia en las políticas nacionales.

6.6 Donantes

- ✍ Continuar apoyando a ENACAL-GAR en establecer políticas y estrategias de descentralización, reservando fondos para talleres de intercambio, eventos de evaluación y elaboración de documentos, guías, manuales etcétera.
- ✍ Financiar el desarrollo de currículos y eventos de capacitación y intercambio de experiencias para promotores regionales y municipales de la UNOM.
- ✍ Trabajar hacia planes consensuados de ejecución y fortalecimiento institucional de ENACAL-GAR y del sector de agua potable rural, resultando en un único POA en este aspecto.

Anexos

Anexo 1

Perfil de un Promotor Municipal: Habilidades y Conocimientos requeridos

Función del Promotor	Conocimientos Requeridos	Habilidades relacionadas
Supervisar y evaluar la aplicación de las políticas, normas y procedimientos del sector con el fin de asegurarse que las obras finalizadas cumplan con los requisitos (administrativos, técnicos y organizativos) necesarios para la durabilidad de los sistemas de agua y saneamiento.	Ciclo del Proyecto Políticas del sector Normas y procedimientos técnicos y sociales de construcción de los diferentes tipos de obras Normas y conceptos de calidad (equidad, enfoque de género, enfoque de demanda) y sostenibilidad (ambiental, institucional, financiera)	Saber aplicar enfoque de género Saber aplicar enfoque de demanda Saber interpretar los diferentes conceptos para su aplicación en la práctica.
Controlar si los nuevos sistemas de agua cumplen con todos los requisitos organizacionales, administrativos y técnicos a través de la verificación y valoración social de la comunidad y su CAPS, la verificación de la calidad técnica del sistema y la documentación con respecto al sistema y la comunidad.	Los módulos de capacitación a los CAPS Las herramientas administrativas para los CAPS Normas y procedimientos técnicos de construcción de los diferentes tipos de obras Requisitos de documentación en el momento de entrega	Saber hacer inspección técnica y sanitaria de diferentes sistemas Saber valorar el estado organizativo de un CAPS Saber valorar el estado administrativo de un CAPS Saber interpretar la documentación técnica de los diferentes tipos de sistemas. Saber relacionarse fácilmente con comunitarios, CAPS, técnicos, promotores y superiores.
Capacitar a los CAPS en aspectos de O y M de sus sistemas. Capacitar a nuevos miembros de los CAPS en sus tareas y funciones.	Las tareas y funciones de los miembros de CAPS Los conocimientos y habilidades requeridos para cada miembro del CAPS	Saber identificar necesidades de capacitación. Saber programar y desarrollar eventos de capacitación Saber aplicar diferentes metodologías de capacitación Saber utilizar materiales didácticos
Contacto regular con los CAPS, según las categorías de atención establecidas conjuntamente con los CAPS, para apoyarles en asuntos relacionados con la operación y mantenimiento de sus sistemas de agua potable y saneamiento: explicarles las políticas de la UNOM y ayudarles a resolver sus problemas técnicos y sociales, relacionados con el funcionamiento de sus sistemas.	Los criterios de las categorías de atención Las políticas de la UNOM Teoría básica de comunicación social y aprendizaje Teoría de manejo de conflictos Reparación de los elementos de los diferentes tipos de sistemas	Saber planificar el trabajo Saber relacionarse y comunicarse fácilmente con CAPS y comunitarios Saber aplicar estrategias de comunicación y aprendizaje. Saber manejar conflictos Saber facilitar la resolución de conflictos Saber analizar la situación social en una comunidad Saber asesorar a la comunidad y al CAPS (sin imponerse)
Efectuar, con los miembros de los CAPS, inspecciones sanitarias e inspecciones técnicas de los sistemas, e iniciar y discutir con los miembros de los CAPS las acciones que se deberán tomar si hay riesgos sanitarios o fallas en el sistema	Inspección sanitaria y sus pasos Inspección técnica y sus pasos	Saber hacer inspecciones técnicas y sanitarias Saber explicar y convencer a los CAPS y comunitarios Saber facilitar la elaboración de un plan de acción.

Función del Promotor	Conocimientos Requeridos	Habilidades relacionadas
Asesorar a los comunitarios y los CAPS en la administración financiera del sistema y el establecimiento y la aplicación de una tarifa adecuada para cada comunidad.	Herramientas y requisitos de administración financiera transparente. Los requisitos, elementos y pasos del cálculo de una tarifa adecuada.	Saber establecer relaciones de confianza Saber explicar y convencer a los CAPS y comunitarios sobre la importancia de tarifas y manejo transparente de finanzas.
Apoyar en general a los comunitarios y los CAPS en la aplicación o revisión del reglamento interno del uso de los sistemas de agua	Las funciones y el contenido de reglamentos internos	Saber facilitar Asambleas Comunales y discusiones sobre el uso de sistemas de agua Saber explicarse y convencer a los CAPS y comunitarios
Apoyar a los comunitarios y los CAPS en cualquier problema o asunto que se presente relacionado con la sostenibilidad de las obras y calidad del agua	El concepto de sostenibilidad	Una combinación de las habilidades mencionadas anteriormente
Realizar análisis bacteriológicos e inspecciones sanitarias de los sistemas en el municipio.	Teoría básica de calidad de agua Muestreo de calidad de agua con equipo PATUscreen Teoría básica de enfermedades relacionadas con agua, vectores de transmisión.	Saber tomar muestras de agua Saber hacer inspección sanitaria
Realizar capacitaciones en el ámbito de comunidad sobre control y calidad de agua y las medidas adecuadas para remediar contaminación de agua.	Funcionamiento de cloro y filtros Diferentes métodos y herramientas de purificación (cloración, filtración, cloradores, purificación solar), su aplicación, costos y limitaciones	Saber calcular dosificación de cloro Saber capacitar (ver arriba) Saber utilizar materiales didácticos
Informar a los CAPS de los resultados de los análisis bacteriológicos. Promover acciones para garantizar la potabilidad del agua.	Ver las dos funciones arriba	Saber convencer a comunitarios y CAPS
Recopilar información de cada sistema y comunidad, y mantener expediente actualizado. (Estado del CAPS, categoría de atención, nivel de riesgo de contaminación, estado de la obra, calidad del agua, fechas de visitas a la comunidad, problemas encontrados y actividades realizadas en la comunidad)	Los requisitos de Administración de comunidades, sistemas y CAPS	Saber utilizar la administración de la situación en el municipio para planificar de manera sistemática Saber ordenar información
Elaborar Informes a la alcaldía y a la UNOM regional de los estados de los sistemas y los CAPS, y de las actividades realizadas	SINAS y sus requisitos y formatos de información	Saber hacer informes breves y adecuados en escrito del trabajo realizado y de los estados de los sistemas y CAPS. Saber evaluar actividades y resultados
Hacer planificación de las actividades (semanal/mensual/trimestral/anual).	Herramientas de planificación Planes anuales Elaboración de presupuestos basados en actividades	Saber elaborar planes con objetivos, resultados, actividades y requerimientos

Función del Promotor	Conocimientos Requeridos	Habilidades relacionadas
Identificar las necesidades de rehabilitación de sistemas existentes. Identificar comunidades candidatas para la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento.	Los sistemas existentes en el municipio y sus estados técnicos Aforo de fuentes Conocer características de fuentes. Diagnóstico de comunidades Requisitos de información para la planificación por los ejecutores	Saber calcular necesidades de agua según cantidad de habitantes de una comunidad Saber calcular caudales y Saber valorar las posibilidades técnicas para ejecución de obras
Coordinar con las diferentes instituciones y la UNOM Regional con el objetivo de proteger las cuencas y fuentes de agua de los sistemas recibidos	Conocer el marco institucional en el municipio Teoría básica y conceptos del ciclo hidrológico y comportamiento de agua en suelos Marco legal de agua y tierra Métodos de reforestación	Saber planificar y presupuestar actividades de reforestación. Saber relacionarse con funcionarios de instituciones y trabajar en redes.
Coordinación con el MINSA para evaluar el impacto epidemiológico de los sistemas de agua y saneamiento en la población	Las funciones del MINSA Teoría básica de enfermedades relacionadas con agua, vectores de transmisión	Saber relacionarse con funcionarios de instituciones y trabajar en redes

Anexo 2**Estimación de costos de un promotor de UNOM
con condiciones óptimas de trabajo**

Gasto		Mensual	Anual
Salario		2,168	26,016
Prestaciones sociales	15%	325	3,902
Viaticos		440	5,280
Combustibles		528	6,336
Materiales de oficina		250	3,000
Transporte	Reemplazo	967	11,600
	Mant Preventivo	300	3,600
Total		4,978	59,734

*(Montos en Cordobas)***Base de calculo**Salario de 2.168 Cordobas por mesViaticos de 30 Cordobas por salida

16 salidas por mes durante 11 meses = 176 salidas por ano
 30 x 16 x 11 = 5280

Combustibles 30 Cordobas por galon 1 galon por 80 km
 Promedio de 100 km por salida = 1.2 galon por salida = 36 Cordobas por salida
 176 salidas x 36 cordobas/salida = 6336 Cordobas por ano

Materiales y costos de oficina

Promedio de 250 Cordobas por mes = 3000 Cordobas por ano

Medio de transporte

Reemplazo Valor de motocicleta nueva = U\$ 4000
 Vida util = 5 anos
 Reemplazo por ano = U\$ 800.-
 U\$ = 14.5 Cordobas
 Costos de reemplazo = 11,600 por ano

Mantenimiento Preventivo

300 Cordobas por mes = 3,600 por ano

Anexo 3

Valoración de la validez y confiabilidad de los hallazgos

Sobre las entrevistas con los CAPS

Se puede considerar que la muestra de comunidades es representativa dentro de los territorios investigados, porque las comunidades fueron seleccionadas totalmente al azar.

El único criterio fue que la obra fuera entregada a la UNOM.

En 95% de las comunidades programadas, las entrevistas se realizaron. Las razones por no visitar el otro 5% fueron por fuerza mayor, y no por algunas otras razones.

Por dificultades prácticas encontrados en el camino, se realizaron 71 de las 75 entrevistas planificadas. Cuatro entrevistas en la Región VI fueron canceladas: una por enfermedad de un entrevistador, una por problemas con una moto, una por la inaccesibilidad del camino debido a fuertes lluvias recientes, y una porque el CAPS no recibió el mensaje de la visita, enviado a través de una persona tercera. En Nueva Guinea se realizaron 6 entrevistas, porque en San Miguelito fue cancelada una, para cumplir con el total de 15.

Ningún entrevistador fue asignado a un área donde había trabajado anteriormente como promotor en la ejecución del proyecto, o como promotor UNOM.

En total, se entrevistó a 313 personas, todos y todas miembros de los CAPS en las comunidades visitadas. De estas personas, 77 (25%) fueron mujeres y 236 (75%) fueron hombres.

Los equipos de entrevistadores han trabajado con mucha seriedad, dedicación y entusiasmo. De lo que los supervisores de los equipos han podido observar, las entrevistas fueron ejecutadas muy correctamente y profesionalmente, en una atmósfera relajada e informal, sin que los entrevistadores dirigieran las respuestas de los CAPS.

Los datos de las entrevistas fueron insertados en una matriz en SPSS por un equipo de apoyo de la Región VI, y por la responsable de computación de ENACAL-GAR Central.

La entrada de los datos fue revisada y corregida por el coordinador de la investigación.

La cantidad de la muestra de comunidades fue limitada por razones organizativas y financieras. Por eso, el poder estadístico de los resultados no siempre es suficiente para hacer conclusiones definitivas (o “duras”) sobre la relación entre dos variables. Una cantidad de 160 comunidades visitadas hubiera dado más posibilidades.

Además, una relación estadística no es automáticamente una relación de causa y efecto. Puede ocurrir que haya otros factores confundentes, que juegan un papel importante en la relación entre dos variables. El ejemplo más fuerte es la relación entre el estado de mantenimiento y limpieza de los sistemas y el modelo de UNOM. En primera vista, había una fuerte relación entre el modelo de UNOM y estas variables, indicando un impacto mucho más fuerte de la UNOM regional. En segunda vista, analizando más profundamente, otras variables factores (tipo de sistemas, clima de la zona) podían haber causado esta

relación. Las técnicas estadísticas relacionadas no fueron ejecutadas porque el tamaño de la muestra fue limitado, y se decidió no hacer conclusiones al respecto.

Tomando en cuenta lo enunciado, se puede concluir que las conclusiones basadas en las entrevistas con los CAPS tienen una confiabilidad y validez suficiente, y reflejan por gran parte la situación real de la UNOM en las áreas investigadas.

Sobre la inspección de los sistemas en las comunidades seleccionadas

La inspección se enfocó en el estado de mantenimiento y limpieza de los puestos de agua más cerca del lugar donde se realizó la entrevista (en caso de MAGS y MABES) o del pozo gestionado por el CAPS. Este lugar tiende que estar en el centro de la comunidad, y no en las partes lejanas o altas donde la probabilidad que llegue el agua a través de la red de distribución es ligeramente menor.

La inspección fue realizada en la época lluviosa del año, entonces no fue posible verificar las informaciones de los CAPS sobre la escasez del agua en el verano.

Se realizó una inspección de los aspectos más sencillos, y no del funcionamiento del sistema en su totalidad. El objetivo era obtener una impresión del estado de funcionamiento en cuanto a los aspectos que pueden ser influidos fácilmente por mantenimiento y limpieza regular del sistema, así dando una indicación del funcionamiento del CAPS y del sistema.

Existe ninguna duda que los datos reflejan la situación real en las comunidades, porque, como dicho, la inspección fue sencilla y no dio ningún lugar a interpretaciones.

Sobre las entrevistas con los promotores involucrados

Las entrevistas con los promotores fueron realizadas en las oficinas de los promotores, por el coordinador de la investigación, y en algunos casos por el responsable de la UNOM regional de la Región VI. Siempre existe el riesgo que el entrevistado trate de pintar un dibujo más bello de su trabajo que la realidad. En algunos casos, se presentaron ejemplos de temor de descubrimiento de “fallas del promotor”. Por ejemplo, en un municipio el promotor relató que “por supuesto realizó siempre muestras de agua en todas sus comunidades”, para revelar más luego que no disponía de los químicos para hacerlas.

Sin embargo, el asunto de la entrevista fue la situación de trabajo del promotor, y no el desempeño de lo mismo. Se ha tratado de crear una atmósfera de confianza, explicando el objetivo de la entrevista, y solicitando al promotor respuestas realistas y verdaderas. Las entrevistas fueron desarrolladas en un ambiente de mucha cooperación y voluntad de la parte de los promotores, con respuestas sinceras y honestas, y la calidad de los datos es buena.

Otra tentación podría ser dibujar una pintura más oscura de la situación de trabajo, para no ser acusado de mal desempeño. La impresión es que los promotores se realizaron que la entrevista era una oportunidad de ser escuchado y presentar sus verdaderas situaciones de trabajo.

En algunos casos, se decidió interpretar las respuestas de manera diferente que la respuesta dada por el promotor. Por ejemplo, un promotor regional relató que el estado de su motocicleta era “con defectos grandes”, pero su punto de referencia era muy exigente, y no fue lo mismo que los defectos en las motocicletas de ciertos promotores municipales.

Sobre las entrevistas con los responsables de las alcaldías

Hay que tener en mente que todas fueron alcaldías que tienen a un promotor municipal, (o en el pasado lo tenían) y que tienen una actitud básicamente positiva hacia la descentralización de la UNOM.

Como lo explicado en el capítulo 2, la ejecución de estas entrevistas fue la parte más difícil del trabajo de campo. Muy pocos alcaldes nos recibieron, y fuimos atendido más a menudo por vice-alcaldes, concejales municipales, jefes de departamentos de atención a la comunidad o jefes de departamentos de proyectos, o un conjunto de estas personas.

Siempre insistimos que fuéramos atendido por personal con un cargo de responsabilidad en la alcaldía, indicado por el alcalde, que nos pudo dar respuestas desde una base de conocimiento fuerte de las funciones de la UNOM y de la alcaldía. Estas personas nos recibieron y dieron respuesta a las preguntas con mucha dedicación y seriedad.

Por lo tanto, aunque no se puede decir que las opiniones expresadas reflejan las opiniones oficiales de las alcaldías, el conjunto de opiniones sí es una aproximación de las opiniones vigentes en las alcaldías.

Anexo 4 ¿Cuántas comunidades puede atender un(a) promotor(a) municipal?

La estimación es que un(a) promotor(a) municipal en condiciones óptimas puede atender a aproximadamente 60 comunidades, para darlas la debida atención.

La UNOM dispone de normas y herramientas ágiles para monitorear la situación en las comunidades y establecer los niveles de atención a cada comunidad según su clasificación. Básicamente, hay dos tipos de visitas:

1. Visitas de urgencia, solicitadas por los CAPS.
2. Visitas de rutina, para dar seguimiento a la situación en la comunidad.

Para las visitas de rutina, se establece un nivel de atención para cada comunidad, dependiendo del funcionamiento del CAPS y de la obra.

Para comunidades con CAPS que funcionan mal y / o con obras que funcionan mal se visitan 1 vez por mes. Esto se llama **Atención Intensiva (AI)**

En comunidades con CAPS y obras que funcionan muy bien, se hace una visita 1 vez por semestre, para asegurarse que toda sigue siendo bien. Esto se llama **Atención Esporádica (AE)**

Hay un nivel de atención intermedio que se llama **Atención Regular (AR)**, con una frecuencia de visitas de 1 vez por 2 o 3 meses.

La cifra de 60 comunidades viene de la experiencia, pero puede ser fundamentada con el cálculo siguiente:

Un promotor trabaja 1 d?a por semana en su oficina, y realiza 4 días con salidas, con un promedio de 2 comunidades por d?a. Realiza entonces 8 visitas a por semana, durante 10 meses efectivos por año = 43 semanas de trabajo. (Dos meses por año para vacaciones, capacitaciones, atención a otros asuntos y enfermedades). **Puede hacer entonces algunas 344 visitas a comunidades por año.**

Supongamos que de las 60 comunidades, 15 necesitan Atención Intensiva, 25 necesitan Atención Regular, y 20 necesitan Atención Esporádica.

Las 15 comunidades de AI necesitan 15 visitas por mes =	180 visitas por año
Las 25 comunidades de AR necesitan 10 visitas por mes =	120 visitas por año
Las 20 comunidades de AE necesitan	<u>40 visitas por año.</u>
El total de visitas requeridas es en este caso	340 por año

Por supuesto, es un cálculo basado en una hipótesis y estimaciones, y la realidad puede ser diferente. La cantidad real de comunidades que puede visitar un promotor por año dependerá de las distancias y la accesibilidad de las comunidades en el municipio, la calidad de los proyectos durante la fase de ejecución, y la experiencia y las habilidades del promotor en su territorio de trabajo