

PROMOCION Y RELACIONES PUBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. UN ENFOQUE SOCIOLOGICO ¹

Dr. Luis Emilio Pinto L.²

La aplicación de las ciencias de la conducta humana ha llegado a ser un factor determinante para el progreso de cualquier organización. Su influencia ha abierto amplias perspectivas no solo en el campo interno del trabajo, sino también en la comunidad social a la cual aquella pertenece. Por otra parte, "para la OPS/OMS los problemas derivados del ambiente tienen una prioridad en su programa general de trabajo", si se tiene en cuenta que "la política de estos organismos se funda en una concepción holística del hombre, el que, como unidad biológica y entidad social, vive en un proceso continuo de adaptación a las variaciones de su medio". En este trabajo se plantea la necesidad de que los organismos de agua potable y alcantarillado utilicen un programa que a la vez de intensificar la interrelación con los distintos grupos a los cuales se hallan vinculados, asegure la colaboración máxima posible de la comunidad.

Problema de los servicios

Si bien los progresos logrados en materia de suministro de agua potable e instalación de alcantarillado en América Latina han sido muy alentadores en el último decenio, una evaluación realista de la situación actual muestra claramente que, en términos generales, los países de América Latina carecen de servicios suficientes y en no pocos casos eficaces. Se han quedado atrás del crecimiento demográfico, generando problemas que contribuyen en cierta forma a que el subdesarrollo adquiera caracteres inquietantes. Se ha repetido, con suficiente razón, que para resolver el problema de estas obras de infraestructura se necesitan cuantiosas inversiones que el Estado no

puede sufragar con sus recursos ordinarios. La mayoría de las empresas viven en crisis financiera, manteniendo sus tarifas casi estáticas, como si aquellas no sintieran el efecto de las devaluaciones monetarias.

Nadie puede negar que las tarifas son un factor importante dentro de la filosofía de autosuficiencia que hoy se proclama. Sin embargo, a juicio del autor, el aspecto tarifario es solo parte de la solución del gran problema. No cabe duda, que toda acción dirigida a fortalecer la estructura económica de la empresa de agua necesita un enfoque integral a fin de que el criterio de financiamiento basado en el aporte de la población pueda plasmarse con un sentido de justicia social.

Para fomentar su producción y vender bienes y servicios, las grandes empresas industriales pueden asimilar las alzas que los cambios económicos les imponen, entre otras razones, porque tienen a quien trasladarla en su proceso final. No ocurre lo mismo con los organismos de agua potable. Dondequiera

¹ Trabajo preparado para el Curso sobre Financiamiento de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, ofrecido del 2 al 13 de agosto de 1971, por el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillados (INAPA), Santo Domingo, República Dominicana.

² Consultor de la OPS/OMS y Jefe de la Oficina de Educación Sanitaria y Promoción de la Comunidad, Instituto Nacional de Fomento Municipal (INS-FOPAL), Bogotá, Colombia.

que un reajuste de tarifas no tome en cuenta la capacidad económica de las clases asalariadas, se producen explosiones sociales peligrosas, tanto o mucho más graves que el mismo subdesarrollo.

Lo cierto es que para que las empresas de servicio público bajo el control oficial, puedan subsistir necesitan recurrir al crédito y subvenciones del Estado. Si se trata de proceder de otra manera, sobreviene el conflicto, y los gobiernos tienen que resignarse a aceptar una situación irreal en la que una empresa exenta de impuestos y que goza de privilegios, aun así, encuentra dificultades porque está dando su servicio a un precio inferior a lo que cuesta.

Acción participante

Existe una variedad de factores, no siempre considerados en su exacta magnitud, que contribuyen a la configuración del enorme problema que padecen crónicamente los organismos encargados de la distribución del agua potable. Si los aspectos relacionados con las técnicas de diseño y la administración de los servicios han registrado progresos valiosos, hay que admitir que se requieren mayores esfuerzos para estrechar la relación entre las calidades técnicas y la inversión de la obra, con el grado cultural y de desarrollo social de la comunidad. La construcción de un acueducto, en lo que respecta a esas calidades, debe seguir la misma secuencia vivida por el hombre en su desenvolvimiento histórico y cultural, pues llevar una planta de tratamiento a un pueblo que antes no había tenido otro medio distinto del de aprovisionamiento en la fuente natural, es tanto como pasar sin transición alguna, de la caverna al rascacielos. Estos y otros factores, que no se analizan en esta ocasión, inciden notablemente en el costo de las obras y en la presentación al público de una imagen negativa.

La necesidad de multiplicar y mejorar los servicios exige que se adopte una política de integración y participación comunitaria. Si

el desarrollo no significa más que quitar los obstáculos que impiden a los pueblos lanzarse a la conquista de su destino, estos se encuentran frente a una dinámica autogeneradora de progreso, basada esencialmente en la acción del hombre y su comunidad. En la medida en que se promueva entre los usuarios y la colectividad una participación activa en los procesos de construcción y operación de los sistemas, resultará fácil no solo dotar de los servicios a grandes masas humanas, sino también mantenerlos en altos niveles de funcionamiento.

Análisis sociológico

En la época actual hay afán de escapar de los viejos moldes para incorporarse a una estructura moderna. Y este anhelo, que demanda reformas fundamentales que comienzan con la modernización del Estado, no excluye a los servicios públicos esenciales y, antes bien, se ve en ellos a los más efectivos instrumentos para facilitar el proceso del desarrollo economicosocial.

Los gobiernos están realizando un esfuerzo sin precedente en relación con los programas de agua potable y alcantarillado, dándoles una preferencia progresiva en la distribución de los fondos públicos y una mayor autonomía a la administración de los servicios. Sin embargo, falta vigorizar el concepto de integración, imprescindible en todo proceso de cambio, sumando a los aspectos técnico, y económico-administrativo, el humano-social, ya que no es posible que estos programas continúen desarrollándose a espaldas de los beneficiados. Lamentablemente, cabe agregar que la mayoría de los conflictos entre vecinos y contratistas de obras y gestores de los servicios se originan al forzar soluciones basadas en los esquemas culturales, desconociendo las formas típicas de vida, las creencias y los mitos de la gente con quien se debe trabajar. ¿No sugieren acaso estas experiencias, recogidas a diario y evaluadas en el crisol de los conocimientos

científicos, la necesidad de un cambio en el comportamiento de todos?

Resistencia al cambio

Hay una evidente resistencia al cambio no solo en el común de los beneficiarios reales o potenciales de los servicios, sino aun entre muchos de quienes los promueven y administran.

Los hombres que pertenecen a una cultura que creen evolucionada, se sienten orgullosos de ser modernos y de estar al día tanto en costumbres como en comportamiento. Pero en el fondo son más tradicionalistas de lo que creen. Indudablemente dan por bienvenidos a los cambios relacionados con ciertos patrones externos de vida, pero les ofrecen resistencia al pensar que pueden amenazar su seguridad y alterar sus patrones culturales. De ahí que el rechazo al pago del servicio, y aun a la misma implantación de un suministro de agua adecuado en comunidades típicamente tradicionalistas, se debe a que los beneficiarios ven afectada su economía o las formas sociales o psicológicas de vida. Por ello, las transformaciones socioculturales, intentadas por medios coercitivos, crean una atmósfera de desconfianza y hostilidad.

A menudo se considera que la resistencia es esencialmente falta de razón, y se olvida que hay comportamientos o actitudes al parecer irracionales que tienen sus orígenes en concepciones profundamente arraigadas.

El grupo como medio de cambio

El que Robinson Crusoe pudiera vivir en una isla solitaria es solo fruto de la imaginación del autor. En el mundo real, la existencia del hombre es vida de grupo; forma parte de una familia; es miembro de una comunidad social y laboral; pertenece a una clase o círculo determinado dentro de la sociedad; nace, vive y muere rodeado de otros hombres. Eso ha originado el concepto de que el hombre es un animal gregario. Sin embargo, más que un fenómeno

biológico, la vida en grupo parece ser un fenómeno social. Desde la infancia, el hombre experimenta las ventajas que ofrecen la cooperación y la ayuda mutua, y en interacción con sus semejantes, adquiere ciertos hábitos y actitudes que lo convierten en un ser social.

Los esfuerzos que se hagan por cambiar la conducta de personas de quienes se espera que acepten y apoyen los planes de abastecimiento de agua, pueden facilitarse u obstruirse por las presiones del grupo al que pertenecen. Para usar constructivamente estas presiones, el grupo debe emplearse como medio de cambio. De esta manera se puede modificar su tipo de liderazgo, su atmósfera emocional, e incluso su propia estratificación. Mientras mayor sea el prestigio que un miembro del grupo goza entre sus componentes, mayor será la influencia que él podrá ejercer. Aquí se destaca la importancia de reconocer y aprovechar al líder comunal como un aliado en todo empeño de bienestar social.

No cabe duda que la vida cotidiana está sumergida en un clima colectivo que se articula según ciertos marcos establecidos, cuyos vínculos constituyen una fuerte argamasa psíquica. Los conjuntos humanos son grupos culturales en quienes la presión actúa a través de los usos y las costumbres. En algunas sociedades se aprueban ciertas creencias y prácticas que en otras se condenan. En un mismo día de junio de 1963, la prensa de Bogotá publicó simultáneamente dos noticias: una, proveniente de una localidad norteña del país, que amenazaba con un paro cívico si no se le adicionaba cloro al agua de su acueducto, y la otra de una población del centro que anunciaba un movimiento de protesta si se insistía en la utilización de dicho elemento desinfectante en su agua de beber.

Enfoques metodológicos

Ya es hora que los usuarios sientan como suyo, con las responsabilidades inherentes,

el abastecimiento de agua potable de su comunidad. Para ello es fundamental acortar la distancia entre la mentalidad "agua gratuita", fruto de un paternalismo caduco, y la moderna política de autosuficiencia.

En los tiempos actuales, en los cuales los programas de mejoramiento social han alcanzado un auge extraordinario, la promoción es necesaria como efecto psicológico para sensibilizar y motivar la comunidad. Así se creará en ella las condiciones necesarias para que reciba y asimile las nuevas ideas y luego las traduzca en su participación consciente.

Promoción y participación

Para alcanzar las metas deseadas el desarrollo debe, además de impulsar la economía y los cambios culturales, sociales, tecnológicos y políticos, promover la activa participación popular. Por tradición, las masas humanas participan como contribuyentes, mano de obra, consumidores, apoyo político a través del voto y en muchas otras formas. Pero esta es una participación con significado limitado para el desarrollo. Para que ella pueda operar como resorte fundamental, es preciso una toma de conciencia, en virtud de la cual el hombre y su comunidad adquieran vivencia real de su problema y generen la acción que se canalice hacia el objetivo propuesto. Esta es la función concreta de la promoción en las obras de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

El grupo humano actúa de manera similar a la reacción en cadena en el mundo de los átomos; cada persona agrega un "algo" por pequeño que sea al impulso o influencia que recibe de otros. Todo el secreto de la energía atómica consiste en romper el equilibrio de las fuerzas que mantienen el núcleo en actividad. En forma similar se puede decir que todo el secreto de la dinámica social está en romper el equilibrio que se manifiesta en

la rutina del individuo y del grupo, cambiando su actitud de adormecida indiferencia, por un sentido de responsabilidad social. Fue Kurt Lewing quien dio el nombre de dinámica de grupo a la tarea de asegurar la cooperación de todos sus miembros en obras de bienestar común.

La necesidad de satisfacer la falta de más y mejores servicios de acueducto y alcantarillado, dentro de las limitaciones presupuestarias de América Latina, lleva a los gobiernos a utilizar la directa contribución de la comunidad como elemento multiplicador. Colombia cuenta con una valiosa experiencia en cuanto al aprovechamiento de la participación comunitaria en obras diversas de desarrollo local. El Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), que es responsable del abastecimiento de agua en cerca de 800 poblaciones urbanas, ha institucionalizado esta metodología en sus planes de obras a fin de hacer frente al déficit que padece el país en servicios tan esenciales. Con el nombre de "Acción Comunal", se identifica al proceso de desarrollo de la comunidad, definido por las Naciones Unidas como la política en virtud de la cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad. Esta acción comunitaria se inspira en un propósito de servicio social y en una filosofía profundamente humanística que conlleva los conceptos de solidaridad y de participación voluntaria.

La educación en salud

El soporte esencial de la promoción en los programas de acueducto y alcantarillado es la educación en salud, cuyo empleo tiene su fundamento en el uso universal del agua como factor de salud pública, y que como tal debe ser accesible a toda la población. Ante el bajo nivel de educación de muchos, esta disciplina es de aprovechamiento obli-

gado. Su objetivo es fomentar las prácticas que conducen a mejorar y mantener la salud. En los planes de acueducto y alcantarillado le corresponde desarrollar una acción vigorosa, sostenida y bien organizada, dirigida a ilustrar a la comunidad sobre la importancia y el valor de los servicios y a reducir los costos mediante el esfuerzo educativo, poniendo a la población en condiciones de comprenderlos y utilizarlos.

Como el éxito del programa de promoción depende principalmente de que la gente acepte las modificaciones de sus propios conceptos y prácticas tradicionales, la educación en salud ejerce una acción psicológica para sensibilizar y motivar a la comunidad. En un cambio inducido, su éxito gravita en la motivación que reciban los beneficiarios del programa, para que puedan participar activamente en él. Es menester crear un clima previo de solidaridad y ayuda que permita acercarse a la gente y actuar de acuerdo con las fuerzas conocidas que la influyen, despertar la conciencia del problema y buscar que este se resuelva con la contribución de sus propios recursos.

El desarrollo de la comunidad busca la integración. La mutua cooperación de las ideas directoras con el grupo social son más que benéficas, indispensables. La acción de la comunidad es una acción de participación, no solo económica sino psicológica, ideológica, humana en una palabra; por ello no puede hablarse de acción comunal donde solo se tiende la mano para pedir, no para dar. Toda persona debe dar algo en beneficio de su comunidad. Tratar de beneficiarse gratuitamente de un servicio de agua es contraproducente, no solo para la financiación de los acueductos, sino también para el progreso social. Existe en los pueblos la tendencia de esperarlo todo del Estado, o de los patronos, o de los ricos, o de la ayuda externa, cuando lo cierto es que a ningún pueblo o individuo lo salva otro, si él no está decidido a salvarse a sí mismo.

La participación activa de la comunidad en todo programa de índole social significa no solo el despertar de la iniciativa y la recuperación de la confianza en su propia capacidad, sino también la creación de una conciencia de alta responsabilidad cívica frente a sus problemas. Hay que admitir que dentro del esquema general de expansión y operación de los sistemas de abastecimiento de agua, es de urgencia inaplazable asegurar el apoyo de la comunidad, el cual no puede producirse por generación espontánea, sino que ha de resultar de la aplicación sistemática de un conjunto de técnicas que son producto del progreso en las investigaciones de la conducta humana. Pero se necesita de quienes administren y promuevan el programa, el conocimiento y, sobre todo, una gran responsabilidad. Mucha razón tiene el doctor Edward Spicer cuando afirma que cambiar las costumbres de las personas implica una responsabilidad superior a la de una operación quirúrgica. Cuando un cirujano toma sus instrumentos, asume la responsabilidad de la pérdida o la conservación de una vida humana; de su habilidad y de su criterio depende el futuro de una persona. Si el cirujano no tiene conciencia de sus posibilidades al manejar el escalpelo, puede inferir daños irreparables. En su conocimiento, que equivale a su aguda percepción de las experiencias de miles de profesionales predecesores suyos, descansa el bienestar y la felicidad de su paciente.

El promotor de un programa de cambio tecnológico, cada vez que trata de modificar las costumbres y creencias de un grupo cualquiera, afecta no solo a un individuo, sino al bienestar de generaciones. Si su habilidad es escasa y estrecho su criterio, puede destruir relaciones humanas operantes y crear recelos, y hasta odios. Si, por otra parte, su habilidad está a la altura de su tarea, queda abierta la posibilidad de crear cooperación donde no existía y de mejorar las condiciones de vida de muchas personas.

Importancia de las relaciones venturosas

La integración del individuo en la vida social no se debe a intrincadas fórmulas de juxtaposición como piezas de un juego mecánico, sino a un proceso interactivo. Razón tiene un eminente sociólogo al afirmar que "no es de coexistencia simplemente de lo que carece el hombre, sino de convivencia", es decir, de relaciones ricas en contenido humano. No es suficiente para la existencia del grupo el número o la proximidad física de sus componentes; es necesario la influencia recíproca entre ellos. La interacción es, pues, fundamentalmente de los grupos y, por ende, de la comunidad social y sus instituciones.

Aunque parezca contradictorio, nunca se ha visto tan cerca a los hombres, pero nunca también, tan lejos los unos de los otros. Todo se hace dentro del campo de lo masivo. Incluso la familia, centro vital de la estructura social, se ha transformado en un simple domicilio. El progreso del hombre en su afán permanente de dominar el medio en que vive, ha perfeccionado los medios de comunicación, hasta extremos que hace apenas unos cuantos años parecían fantasiosos. No hay ya un hecho que no sea realmente desconocido, ni un problema que resulte verdaderamente ajeno. Pero, ¿puede el hombre de hoy dialogar con sus semejantes, intercambiar temores y esperanzas con esa misma facilidad? Es evidente que no. Hoy el hombre está más incomunicado de lo que podría considerarse ante la eficacia técnica de los medios masivos de comunicación. ¿No se estarán utilizando esos instrumentos más para la publicidad y la propaganda que para la auténtica comunicación? El hombre recibe normas, sugerencias, consejos, pero no parece tener la misma oportunidad para expresarse.

En su reciente Carta Pastoral, Paulo VI, al conmemorar el 80 aniversario de la Encíclica *Rerum Novarum*, dice: "El hombre está experimentando una nueva soledad, no

frente a una naturaleza hostil, sino ante una multitud anónima que lo rodea y en la cual se siente un extraño. Aparentemente, nunca como hoy el hombre se había visto mayormente acompañado". La realidad es que él se ha convertido en una isla, rodeado por todas partes de gente, de cosas y de ruidos, menos por aquella que se refiere a su vida de relación. No hay, como ya se dijo, convivencia humana.

Hay urgencia de promover el diálogo. El diálogo libre, fluido, auténtico, es una necesidad primordial tanto para quienes guían como para quienes aceptan ser guiados; tanto para quienes establecen las normas y cuidan de su cumplimiento como para quienes las aceptan y deben cumplirlas. Cuidar de la autenticidad del diálogo, facilitar el libre examen de las cuestiones públicas, sin que un interés distinto al bien común deforme o suplante su función, es garantía de convivencia armónica en el seno de la sociedad.

Antecedentes de las relaciones públicas

Entre las disciplinas nacidas en este siglo, ninguna ha tenido tan calurosa y rápida aceptación como las relaciones públicas. Existen, sin embargo, algunos equívocos que han tratado de distorsionar su verdadero sentido. El más corriente ha sido utilizarlas como sinónimas de propaganda, lo que es un grave error, por cuanto esta se basa exclusivamente en el propio interés, pudiendo tergiversar los hechos para conseguir los fines mercantilistas propuestos. Las relaciones públicas, por el contrario, tratan de conquistar la aceptación voluntaria de actitudes e ideas por medio de la persuasión. La función de la propaganda no es esencialmente convencer, sino atraer a los públicos y grupos que le interesa mantener en línea y en la órbita de su influencia filosófica, comercial o política.

Es muy frecuente, también, que las relaciones públicas se confundan con el perio-

dismo y la publicidad. No es lo uno ni lo otro, aun cuando ellos utilicen ambos recursos. El periodismo es la profesión destinada a redactar el material que alimenta a un órgano periodístico, sin tener la responsabilidad de proyectar específicamente buenas relaciones. La publicidad tiene igualmente técnicas propias, encaminadas a la venta de mercancías y servicios; no abarca al hombre totalmente, pero lo busca en su condición de público consumidor y allí termina su función. No es tampoco infrecuente identificar a las relaciones públicas con una oficina destinada a recibir quejas, aun cuando esta actividad puede formar parte de su programa. Finalmente, se ha llegado hasta confundirlas con las actividades sociales de la institución, lo que ha hecho creer que el mejor relacionista es el que practica la dipsomanía, caracterizado como la típica figura de la "flor en el ojal".

No es el caso referirse a las muchas definiciones sobre relaciones públicas. Se puede decir que ellas constituyen una filosofía de la administración, mediante la cual, deliberadamente y con una luminosa renuncia del egoísmo, coloca primeramente el interés público en cada decisión que afecta la operación de los negocios.

Dimensión de las relaciones públicas

La relaciones públicas utilizadas por una institución de abastecimiento de agua potable, deben estar enmarcadas dentro de lineamientos muy peculiares por tener a la vez un carácter industrial —al producir y transformar la calidad de la materia prima que requiere "vender" como producto— y constituir un servicio social. Esto lleva a aseverar que ellas deben tener un enfoque sociológico y un fondo educativo. Se definen como un sistema que promueve una corriente de mutua comprensión y solidaridad economicosocial permanente entre la empresa administradora de los servicios y los usuarios y demás sectores públicos.

Aun cuando hay consenso universal para aceptar a los grupos públicos con los cuales las empresas mantienen relaciones, hay una ligera discrepancia entre los tratadistas. Los norteamericanos consideran que cuando las relaciones se establecen con los grupos internos solamente, se denominan relaciones humanas o ingeniería humana, y adquieren el nombre de relaciones públicas cuando se crean contactos con los grupos públicos externos. Los franceses, por otra parte, estiman que todas las relaciones de una empresa pertenecen al ámbito de las relaciones públicas, gran capítulo de las relaciones humanas. Es importante señalar que existen relaciones internas y relaciones externas, conformadas ambas por grupos públicos perfectamente definidos, pero interdependientes.

a) *Epicentro de las relaciones públicas.* La acción de las relaciones públicas debe desarrollarse como las ondas que se forman al caer una piedra en el agua: su primer círculo, que es el más concentrado y nítido, corresponde a las relaciones internas. Sin la formación de este círculo, los otros no son posibles y cuanto más perfecto sea el primero, mayor nitidez tendrán los demás. Por ello las relaciones deben empezar dentro de la empresa de agua e ir expandiéndose a los usuarios y a otros grupos públicos, los cuales contribuirán a crear la imagen del servicio. La vida de relación efectiva implica satisfacer, en primer término, los intereses del grupo más cercano, es decir, su propio personal.

Los contactos personales de los empleados con el público son la llave de las relaciones públicas. El estilo de una carta comercial, la atención a una llamada o consulta telefónica, la manera de atender o responder a un reclamo, etc., fomentan o perjudican el plan de relaciones externas. Lo que se dice o se hace en esos contactos crea imágenes, favorables o negativas, que son las que pueden impulsar o frustrar las relaciones públicas de una empresa de agua.

Antes de entrar a trabajar en el campo de las relaciones externas, es preciso que los contactos dentro de la institución hayan logrado crear el más efectivo espíritu de solidaridad. Si las relaciones con el personal son justas y afables, el público le dará idéntico tratamiento a la organización.

b) *Interrelación con el usuario.* Entre los grupos externos el más significativo es el formado por los usuarios, por estar estrechamente vinculado a la institución que maneja el programa de agua. Desde el punto de vista económico, el usuario es un factor clave, dado que si se halla consciente de su papel como abonado de un servicio que le pertenece, no se dejará empujar por la acción disolvente de los grupos de presión. Esto quiere decir que el usuario no puede continuar desempeñando el papel de simple receptor pasivo de un drama en el cual le corresponde tomar decisiones de primera importancia. Es evidente que aún no se ha entendido lo suficientemente que él es el antecedente de la empresa de acueducto, porque son sus necesidades las que la hacen surgir a la vida, porque es en él en quien radica la posibilidad de que ella se desarrolle, porque en fin, la presencia y el apoyo del usuario son los que la hacen progresar. Sin embargo, generalmente se considera al usuario como una fuerza de choque más que un aliado, un intruso más que un socio. Es cierto que los conocimientos que el usuario común tiene sobre un sistema de agua y el costo de su construcción y mantenimiento son menos que rudimentarios y no pocas veces distorsionados, no hallándose preparado aun para la nueva filosofía de la autofinanciación de los servicios. Es, pues, un deber y una necesidad de la empresa, capacitarlo y vincularlo a ella. También es importante la contribución de la ciudadanía en general, o sea aquel segmento amorfo que incluye muchos públicos.

Una vida de relación efectiva implica satisfacer los intereses de todos los grupos con los cuales se relaciona una empresa.

Pero hay un imponderable de gran importancia: no todos los grupos tienen intereses comunes. A veces estos se enfrentan y pueden crear conflictos. Por ello, ninguna empresa debe satisfacer los intereses de un sector público en detrimento de otro, si desea mantener buenas relaciones con todos.

El objetivo general del programa de relaciones públicas, aplicadas a las necesidades de los servicios de agua potable y alcantarillado, es producir cambios en la información, en las actitudes y en la conducta de los usuarios, los grupos y el gran público. Estos cambios deben traducirse en una adhesión permanente a la empresa.

Las relaciones públicas tienen que ver con todas las necesidades del organismo de agua. Si la totalidad de las actividades de la empresa no están incluidas en sus proyecciones, los resultados no serán satisfactorios, por cuanto se excluye todo efecto acumulativo. Es difícil, por ejemplo, lograr su éxito en programas de ajuste de tarifas, si existe en la opinión una imagen desfavorable de la empresa, si la información que tiene de sus políticas, sus finanzas, sus objetivos, es distorsionada o, peor aún, si el servicio no es satisfactorio o la actitud de sus funcionarios es negativa en lo que se refiere a su trato con los demás. Obviamente pueden y deben desarrollarse campañas específicas en situaciones determinadas, pero dentro de las metas generales del programa.

Imagen de la institución

La imagen que se debe crear de la institución de agua potable ante la opinión pública, debe ser un reflejo de la imagen real que predomina en el universo interno y en el campo de sus operaciones. Las inversiones que se hagan en propaganda para vencer sobre lo que se quiera presentar se pierden y hasta resultan contraproducentes si lo que se dice no es exactamente lo que se hace. Lo mismo sucede cuando los órganos de publicidad distorsionan la infor-

mación, lo que no siempre sucede por voluntad de la prensa, sino por falta de buena comunicación y mayor acercamiento entre la empresa y los medios publicitarios. Tan importante es crear una imagen positiva como evitar su deformación, la cual puede tener varios motivos: 1) inconformidad del personal; 2) tratamiento inadecuado de los empleados de la empresa con el público; 3) servicio deficiente; 4) falta de información y 5) ninguna solución inmediata a problemas pequeños.

La imagen que se proyecte debe tener un sentido integral y reflejar un propósito concreto para que los altos índices de inversión que tanto impresionan tengan siempre un trasfondo de beneficio social y un sentido humano. Los avisos de licitación, que tradicionalmente están recargados de detalles en las especificaciones que el interesado puede obtener en los pliegos de cargo, deben aprovecharse en parte para informar sobre el alcance de la obra y el número de habitantes que beneficiaría el servicio de agua.

Por otra parte, la empresa debe preocuparse no solo por dar a la comunidad una obra, sino también por ofrecerle una satisfacción psicológica. A veces no es posible, por insuficiencia de recursos, transformar, ampliar o mejorar un sistema con la prontitud deseada, pero una actitud psicológica positiva no solo evitará el deterioro de la confianza, sino que conociendo las razones, la comunidad se unirá a la empresa y hará causa común para hallar la conveniente y pronta solución al problema. Con muy escasas excepciones, los organismos de agua son islotes dentro de la vida de la comunidad. La única comunicación con ella es la que establece el usuario con el pago de los servicios. Este aislamiento crea desafecto, desconfianza y hasta resistencia en la comunidad que no ve en el sistema algo propio, sino a una organización que la explota.

Proporcionar un buen servicio es el factor que más contribuye a crear una buena imagen; si la empresa no puede lograrlo,

debe demostrar claramente que está haciendo todo lo posible para conseguirlo.

Las relaciones públicas y la comunicación

Si bien las relaciones públicas no son sinónimas de la comunicación, existe un estrecho vínculo entre ellas, particularmente en lo relacionado con el proceso de interrelación, información y formación de la opinión pública. La comunicación no solo funciona como catalizadora de las relaciones mutuas entre la empresa y el público, sino que sus medios son intrínsecos a la práctica misma de las relaciones públicas, siendo avenidas a través de la cuales el contenido de ellas va de su fuente de origen al público.

Pero comunicar no es sólo enviar un mensaje. Es necesario que en el otro extremo del hilo telefónico, alguien descuelgue el aparato, escuche, comprenda y, por ejemplo, acepte la cita que se le dé. La información desempeña una función estéril, si no va acompañada de la persuasión. Para lograrla es preciso el diálogo. Convencer es en principio instruir y después provocar en el sujeto una actitud consciente, invitarlo a pensar, a juzgar, a actuar.

Para que la comunicación cumpla sus altos fines en un programa de abastecimiento de agua es necesario, diríase fundamental, que el factor educativo inspire y modele su acción metodológica. Al tratar de "vender la idea" del agua potable, por ejemplo, se deben ofrecer los elementos de juicio, con la debida objetividad para que convenzan y lleven a la aceptación.

Alcance de la comunicación social

La política de ocultamiento, de operar a puertas cerradas y de mostrar solamente lo que conviene o lo que favorece, niega toda posibilidad de éxito y crea evidentes antagonismos. Las empresas de acueducto y alcantarillado deben acercarse a todos sus públicos, no ignorarlos. Para ello es esencial adoptar un sistema dual de comunicación,

es decir, que se transmitan mensajes desde la cúspide hacia la base de las empresas y desde la base hacia la cima; desde la empresa hacia el exterior y desde el exterior hacia la empresa. El método tradicional de comunicación ha sido de una sola vía. La dirección imparte órdenes e informaciones que recorren toda la escala jerárquica hasta llegar al empleado de menor categoría. Durante el proceso, el mensaje resultará con frecuencia distorsionado y modificado por la interpretación personal que le da cada funcionario. Como consecuencia de ello, gran parte del propósito original de la comunicación llega al destinatario totalmente desvirtuado y sin posibilidad de aclaraciones.

Con el sistema dual de comunicación, la gerencia tiene la oportunidad de comprobar si sus comunicados se han recibido e interpretado debidamente. Al dar a sus empleados y al público externo la oportunidad de hacer comentarios y formular preguntas, la administración puede saber cómo reaccionan, sienten y piensan los públicos con respecto a la política y actividades de la empresa. Del intercambio promovido por este tipo de comunicación dual, surgen los mejores entendimientos entre la organización y sus grupos.

Los administradores que quieran organizar comunicaciones efectivas no solo deben hacerse entender, sino que han de esforzarse por comprender a los demás. Aun cuando dirigentes y dirigidos hablan idiomas distintos, la comunicación debe ser una y lo más clara posible. Una comunicación esclarecedora acaba con temores imaginarios, prevenciones infundadas y elimina semilleros de conflictos.

El organismo de agua no puede aislarse ni vivir únicamente con comunicaciones parciales y esporádicas. Su ubicación social en la comunidad lo obliga a mantener sólidos contactos con todo el mundo. Debe atender a los grupos públicos con un servicio eficiente y mantener el equilibrio en los beneficios para con los empleados, usuarios,

autoridades, contratistas, proveedores y comunidad.

La comunicación directa es la más importante. Una de las ventajas de trabajar en una comunidad pequeña, es la oportunidad que ofrece de mantener una asociación personal con sus elementos claves. Los contactos individuales permiten el diálogo, facilitan la comprensión mutua y proporcionan la corriente de doble dirección necesaria en todo proceso motivador. El lenguaje hablado es la forma predilecta de la comunicación, es más humano que el escrito. Con razón se ha dicho que para persuadir debe abandonarse la máquina de escribir y dejar que la lengua traduzca ante el interlocutor la inspiración instantánea.

Como el fin de una empresa de suministro de agua no está en sí misma, ha de adoptar dos actitudes: una en dirección centrípeta y la otra en centrífuga. Debe: a) demostrar confianza en el suscriptor para que este le demuestre, a su vez, la suya; b) ejercer una acción de vanguardia en la penetración de la opinión; c) ir al público y hablarle para explicarle sus planes, informarlo sobre la naturaleza de sus servicios y mostrarle la forma como estos se prestan, y d) exponer sus experiencias, dificultades y hasta los errores cometidos. Con una política de contacto permanente con la comunidad, la empresa de agua disipa malentendidos y equívocos, que le hará ganar y conservar la confianza del consumidor.

La información y la opinión pública

Todo conocimiento objetivo del universo se desenvuelve en un proceso de información, que las técnicas de las relaciones públicas y los avances de la comunicación abren perspectivas insospechables. El hombre contemporáneo requiere de la información para enterarse de los acontecimientos y formar opiniones sobre lo que le interesa o lo afecta. Pero la información debe estar bien orientada y dirigida; si es incompleta, o carece

de la profundidad y el vigor objetivo, suele ser versátil, y se modifica o disgrega ante una resistencia firme. Para una empresa de agua es muy conveniente mantener bien informado al público.

La opinión pública, que es uno de los factores esenciales de la sociedad humana organizada, tiene el carácter de una institución vital e irremplazable, y ha sido reconocida desde hace mucho tiempo como una fuerza omnipotente. Según Ortega y Gasset, "Nadie ha podido gobernar en este mundo basándose en normas distintas de las de la opinión pública". Tal como ocurre con los otros dominios de las relaciones sociales, los medios masivos de comunicación pueden ayudar a la empresa de agua a conformar una opinión pública favorable, así como pueden ser un anestésico o un deformador; todo depende de cómo se manejan las relaciones públicas y, en particular, las comunicaciones externas.

Resumen

Existe una variedad de factores que contribuyen a la configuración del problema deficitario que, en forma crónica, padecen los servicios de agua potable de América Latina. Si bien las técnicas de diseño, las normas de administración y las inversiones financieras han registrado en el último decenio progresos valiosos, gracias al impulso sin precedente dado por los gobiernos, hay que admitir que se requieren especiales esfuerzos de organismos gubernamentales para establecer una más estrecha relación entre esos avances y el grado de comprensión y apoyo de la comunidad local.

Una entidad responsable de los servicios de agua potable y alcantarillado necesita de

una estrategia metodológica que consiga de las distintas divisiones regionales y grupos de la comunidad, la participación efectiva de los mismos y, a la vez, motive recíprocas buenas relaciones capaces de mantener el alto espíritu de cooperación y apoyo promovido.

Ya es hora que los usuarios sientan como suyo, con las responsabilidades inherentes, el abastecimiento de agua potable de su comunidad. Para ello es preciso acortar la distancia entre la mentalidad "agua gratuita", fruto de un paternalismo caduco, y la moderna filosofía de autosuficiencia de los servicios.

Es menester promover la participación popular para asegurar la contribución de los beneficiarios como elemento multiplicador. Por tradición, los ciudadanos participan como contribuyentes, mano de obra, consumidores, apoyo político a través del voto y en muchas otras formas. Pero dentro de la filosofía del desarrollo social, esta participación tiene alcance muy limitado. Para que ella pueda operar como resorte fundamental, es preciso una toma de conciencia en virtud de la cual el hombre y su comunidad adquieran vivencia real de su problema y generen la acción que se canalice hacia el objetivo propuesto.

El complemento de la promoción son las relaciones públicas, cuya acción debe desarrollarse como las ondas que se forman al caer una piedra al agua: su primer círculo, que es el concentrado y nítido, corresponde a las relaciones internas. Sin la formación de este círculo, los otros no son posibles y cuanto más perfecto sea el primero, mayor nitidez tendrán los demás. □

BIBLIOGRAFIA

Berlo, D. *The process of communication*. An introduction to theory and practice. (Nueva York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1960). 266 págs.
Collete, M. *Relaciones Públicas* (Editorial Uni-

versidad de Ciencias Comerciales, EDUCCO: Buenos Aires, Argentina, 1965). 225 págs.
Hall, D. *Dynamics of groups action*. The Interstate Printers and Publisher, Inc.: Danville, Illinois, EUA, 1965). 298 págs.

- Horwitz, A. Presentación del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana. Conferencia Sobre Abastecimiento de Agua en las Américas. (Publicación Científica 13, 1966).
- Malinosky, B. *Una teoría científica de la cultura*. (Editorial Sudamericana: Buenos Aires, Argentina, 1948). 253 págs.
- Pinto, L. E. "El factor humano en los planes de abastecimiento de agua". Conferencia dada en el Curso sobre factibilidad económica de proyectos de abastecimientos de agua, dictado en la Facultad de Matemáticas e Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, bajo los auspicios de la Oficina Sanitaria Panamericana, la Organización de Estados Americanos y la Universidad Nacional, 1964. 53 págs.
- Pinto, L. E. "La educación sanitaria en los planes de abastecimiento de agua". Conferencia dada por el autor. Jefe, Sección de Educación Sanitaria y Relaciones Humanas del INSFOPAL en el curso sobre administración y manejo de acueductos y alcantarillados dictado en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional, patrocinado por el Instituto Nacional de Fomento Municipal, la Agencia Internacional de Desarrollo y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Folleto mimeografiado, 1962. 24 págs.
- Pinto, L. E. "Las relaciones públicas en los programas de agua potable". Conferencia dada por el autor como Consultor a corto plazo de la OPS/OMS en el Curso sobre estudio de factibilidad técnica y económica de proyectos de ingeniería sanitaria, desarrollado entre el 12 y el 23 de junio de 1967 en Quito, Ecuador, bajo los auspicios de la Universidad Central del Ecuador, y la Organización Panamericana de la Salud. Informe Impreso editado por la Universidad Central y la OPS. 410 págs.
- Pinto, L. E. "Las tarifas de agua y el público". Ponencia presentada por el autor, Director de la Oficina de Educación Sanitaria y Relaciones Públicas del Instituto Nacional de Fomento Municipal en la XI Asamblea General de la Asociación Colombiana de Acueductos y Alcantarillados (ACODAL), celebrada en Ibagué, Colombia, del 13 al 16 de octubre de 1968. Folleto mimeografiado publicado por el INSFOPAL. 20 págs.
- Pinto, L. E. "La participación popular en los programas de acueductos y alcantarillados del Instituto Nacional de Fomento Municipal". Ponencia presentada por el autor, Jefe de la Oficina de Educación Sanitaria y Promoción de la Comunidad del INSFOPAL, en el VI Seminario Nacional de Gerentes, Directores Seccionales e Ingenieros Residentes del Instituto Nacional de Fomento Municipal, reunido en Bogotá, Colombia, del 19 al 24 de abril de 1971. Folleto impreso por el INSFOPAL. 25 págs.
- Spicer, E. *Problemas humanos en el cambio tecnológico*. (México, D.F.: Editorial Letras, 1963). 301 págs.
- Utria, R. *Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina*. (Publicación del CREFAL, Pátzcuaro, Mich. México, 1969). 125 págs.
- Vallejo, N. "El enfoque educacional de los programas de agua potable". Conferencia leída por el autor, Consultor de la OPS, en el Curso de Factibilidad dictado en la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Bogotá, en junio de 1964. Folleto mimeografiado de la Universidad Nacional. 44 págs.

Public relations and promotional activities for water supply and sewerage programs—a sociological outlook (Summary)

Many factors contribute to the overall pattern of chronic deficit afflicting the water supply systems of Latin America. Great progress has been achieved during the last decade in design techniques, administrative procedures, and financial investments, thanks to unprecedented Government support. Nevertheless, it is necessary to admit that special efforts by Government agencies will be required to tie these achievements more closely to local community understanding and support.

An organization responsible for water supply and sewerage systems must have a plan for eliciting active participation from the various regions and community groups involved, while simultaneously promoting good mutual rela-

tions capable of sustaining a strong spirit of cooperation and support.

It is high time for water supply users to feel that they are part owners and partly responsible for the community system. This may be accomplished by shortening the distance between the "free water" idea, a product of antiquated paternalism, and the modern philosophy of self-sufficiency in public services.

It is necessary to promote general public participation in order to assure that the users' contributions will have a multiplier effect. Traditionally, the citizen participates in the life of the community as taxpayer, working man, consumer, political supporter (through suffrage), and in many other ways; but in the

area of social development this participation is very limited. If it is to operate as a main-spring of action, each individual—and the community as a whole—must achieve conscious awareness of their problems and initiate the action required to attain their desired objectives.

Promotion of such participation is enhanced through public relations activities, which

should evolve in a concentric fashion—much like the circles generated by a stone thrown into a pool of water. The organization's internal relations should be clear and well-defined, like the first circle. Without this "circle" of activity others cannot be formed, and the more clearly it is defined the clearer will be the overall organizational framework.

Promoção e relações públicas nos programas de água potável e esgoto. Enfoque sociológico (Resumo)

Existe uma variedade de fatores que contribuem na configuração do problema deficitário que padecem de forma crônica os serviços de água potável da América Latina. Embora as técnicas de desenho, normas de administração e inversões financeiras tenham registrado no último decênio valiosos progressos, graças ao impulso sem precedente dado pelos governos, há que admitir-se que requer-se especial esforço de organismos governamentais, para estabelecer-se uma relação mais estreita entre esse progresso e o grau de compreensão e apoio da comunidade local.

Uma entidade responsável pelos serviços de água potável e esgotos necessita de uma estratégia metodológica que consiga das distintas divisões regionais e grupos da comunidade a participação efetiva dos mesmos e, por sua vez, motive recíprocas boas relações capazes de manter o alto espírito de cooperação e apoio promovido.

Já é hora de que os beneficiários sintam como seu, com as responsabilidades inerentes, o abastecimento de água potável de sua comunidade. Para isso é preciso encurtar a distan-

cia entre a mentalidade "água gratis", fruto de um paternalismo caduco, e a moderna filosofia de autosuficiência dos serviços.

É necessário promover a participação popular para assegurar a contribuição dos beneficiários como elemento multiplicador. Por tradição, os cidadãos participam como contribuintes, mão de obra, consumidores, apoio político através do voto e muitas outras formas. Mas dentro da filosofia do desenvolvimento social, esta participação tem alcance muito limitado. Para que ela possa operar como recurso fundamental, é preciso ter consciência, através da qual o homem e sua comunidade adquiram vivência real de seu problema e generem a ação que se canalize com vista ao objetivo proposto.

O complemento da promoção são as relações públicas, cuja ação deve desenvolver-se como as ondas que se formam ao cair uma pedra na água: seu primeiro círculo, que é concentrado e nítido, corresponde às relações internas. Sem a formação desse círculo, outros não são possíveis, e quanto mais perfeito fôr o primeiro, maior nitidez terão os demais.

Développement des programmes d'approvisionnement en eau et de réseaux d'égouts, et relations publiques. Une étude sociologique (Résumé)

De nombreux facteurs contribuent à l'aspect général du problème des déficits qui préoccupent constamment les services d'approvisionnement en eau de l'Amérique latine. D'importants progrès ont été enregistrés au cours de la dernière décennie dans les domaines de la conception, des méthodes administratives et des investissements financiers, grâce à l'appui sans précédent accordé par les gouvernements. Il faut admettre que des efforts particuliers doivent être accomplis par les organismes gouvernementaux en vue d'établir une liaison plus étroite entre ces progrès et la mesure de compréhension et de concours des communautés locales.

L'organisme chargé de l'approvisionnement en eau et du réseau d'égouts doit s'assurer la participation active des différents départements régionaux et groupes communautaires, et promouvoir en même temps de bonnes relations mutuelles pour maintenir un niveau élevé de coopération et de solidarité.

Il est temps que les usagers sentent qu'ils sont également responsables de l'approvisionnement en eau de leur communauté. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de se débarrasser de la mentalité de "l'eau gratuite", conséquence d'un paternalisme désuet, et d'adopter les principes modernes de l'auto-suffisance des services.

Il est absolument nécessaire de promouvoir la participation de la population si l'on veut que cette participation devienne un élément multiplicateur. Il est de tradition que le citoyen participe en tant que contribuable, main-d'oeuvre, consommateur, électeur et sous de nombreuses autres formes. Toutefois, dans le cadre du développement social, cette participation est très limitée. Afin que cette participation puisse servir de point de départ, une prise de conscience est indispensable, grâce à laquelle chaque individu et la communauté dans son ensemble s'intéressent au problème et

prennent les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Les relations publiques constituent l'élément complémentaire pour entreprendre cette action qui doit s'exercer de façon concentrique comme les cercles qui se forment quand on lance une pierre dans l'eau: le premier cercle, qui se trouve au centre, correspond aux relations intérieures. Sans ce premier cercle, les autres ne seraient pas possibles, et plus le premier sera parfait, plus les autres seront nets et limpides.

