

## PRIMER BORRADOR

### EL IV FORO MUNDIAL DEL AGUA (WWF-4)

#### Eje Temático No. 3 Cumpliendo los MDGs para el Suministro de Agua y Saneamiento Documento Base

## INTRODUCCIÓN

El IV Foro Mundial del Agua, que se llevará a cabo en la Ciudad de México en marzo de 2006, con un enfoque de gran cobertura sobre “Acciones Locales para un Reto Global”, incluye un tema específico sobre el cumplimiento de los MDGs (Objetivos de Desarrollo del Milenio) para el suministro de agua y saneamiento. Debido al rol que se le ha designado dentro del sistema de las Naciones Unidas para la implementación de los MDGs y como anfitrión del Proyecto del Milenio, se ha pedido que el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) sea el “líder” de este tema. Para llevarlo a cabo, buscará alinear las principales áreas de enfoque del tema con el trabajo que el PNUD ha realizado hasta la fecha a través del Proyecto del Milenio y de su Fuerza de Tarea sobre Agua y Saneamiento (ver Cuadro 1) así como involucrar a las principales instituciones especializadas que participan en este trabajo, como UNICEF, la OMS, Habitat, y el Consejo de Colaboración sobre Suministro de Agua y Saneamiento, el Banco Mundial y WaterAid. Dedicará atención especial a cumplir la parte de saneamiento del objetivo, que es el reto más desalentador e históricamente el que ha recibido considerablemente menor atención mediática y pública, enfoque político, y financiamiento.

### **Cuadro 1 – Sobre el Proyecto del Milenio y la Fuerza de Tarea sobre Agua y Saneamiento**

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, un organismo consultivo independiente del Secretario General de las Naciones Unidas, fue establecido para enfocarse en la pregunta “¿que se necesita para lograr las Metas del Desarrollo del Milenio?” Iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas y por el Administrador del PNUD (en su carácter de Presidente del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas), el Proyecto del Milenio representó un esfuerzo de tres años patrocinado por el PNUD para identificar las mejores estrategias para cumplir con los MDGs. Diez Fuerzas de Tarea, cada una enfocada en una área sustantiva específica e integrada por expertos independientes de los sectores y disciplinas relevantes, llevaron a cabo la mayor parte del trabajo del Proyecto del Milenio; cada Fuerza de Tarea fue responsable de hacer recomendaciones para lograr uno o más objetivos del MDG.

La Fuerza de Tarea sobre Agua y Saneamiento se enfocó primordialmente en la forma en que el mundo puede unirse para cumplir el Objetivo 10 de los MDGs, “*reducir a la mitad, para 2015, la proporción de gente sin un acceso sostenible de agua potable segura y de saneamiento básico.*”

El propósito de este documento es ayudar a generar un debate productivo en el Foro, servir como una referencia para todos los participantes, estimular un diálogo pre-Foro, y dirigir otras actividades preparatorias. Proviene directamente del reporte final de la Fuerza de Tarea del

Proyecto Milenio de las Naciones Unidas sobre Agua y Saneamiento.<sup>1</sup>: “*Health, Dignity, and Development: What Will It Take*”. Como líder del eje temático No. 3 del Foro Mundial del Agua, el PNUD fue responsable de la preparación de este documento base.

El reporte “*Health, Dignity and Development: What Will It Take*,” publicado en enero de 2005, fue la culminación de más de dos años de investigación y análisis de un grupo de expertos y profesionistas de este sector. Describe las acciones requeridas para cumplir con el objetivo de agua y saneamiento. En vez de reinventar la rueda, el PNUD, como líder temático sobre el tema de agua y saneamiento, usará el análisis y recomendaciones contenidas en el reporte “*Health, Dignity and Development*” como punto de inicio de las actividades relacionadas con el Foro. El Foro y sus procesos preparatorios pueden proporcionar un trampolín para lanzar un esfuerzo de multiactores, completo, para implementar sus recomendaciones para lograr el objetivo de suministro de agua y saneamiento.

## **EL CASO DE SUMINISTRO DE AGUA Y SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

El agua limpia para propósitos domésticos es crucial para la salud y sobrevivencia humana; sin duda alguna, la combinación de agua potable segura, saneamiento adecuado, y prácticas higiénicas como lavarse las manos, está reconocida como una precondition para reducir las tasas de mortalidad y morbilidad, especialmente entre niños. El agua y saneamiento son también críticos para otras facetas del desarrollo sostenible –desde la protección ambiental y seguridad alimenticia hasta el aumento de turismo e inversión, desde el empoderamiento de las mujeres y educación a las niñas hasta la reducción en pérdidas de productividad debido a desnutrición y morbilidad. Por lo tanto, aumentando el acceso al suministro de agua en los hogares y los servicios de saneamiento representan un punto de entrada catalítico para los esfuerzos dedicados a ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la pobreza y el hambre, salvaguardar la salud de los seres humanos, reducir la mortalidad infantil, promover la igualdad de los géneros, y administrar y proteger los recursos naturales. Además, tener agua suficiente para lavar e instalaciones de saneamiento privadas son factores básicos para el auto-respeto y dignidad personal de todo ser humano.

Pero para los ciudadanos más pobres del mundo, el derecho a tener agua segura y saneamiento adecuados sigue siendo una promesa no cumplida. Por lo menos 1.1 mil millones de personas no tienen acceso a agua potable segura, y 2.6 mil millones no tienen acceso a un saneamiento básico, una crisis humanitaria silenciosa que cada día cobra miles de vidas, arrebatando la salud de los pobres, frustra el progreso hacia la igualdad de los géneros, e impide el desarrollo económico, en particular en África sub-Sahariana y Asia del Sur (OMS/UNICEF 2004).

Los argumentos en apoyo de expandir el acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento han sido expresados en lenguaje de *valores humanos*; han sido fundamentados en el concepto de un *derecho humano* a servicios básicos; y han sido manifestados en términos de *salud* y *economía*. Aún cuando están basados en diferentes tradiciones, cada argumento lleva a la misma exhortación: Debemos actuar para asegurar que el acceso al suministro básico de agua y saneamiento se convierta en una realidad en los hogares pobres alrededor del mundo. Efectivamente, los defensores del suministro de agua y saneamiento, los responsables de formular políticas, y los profesionistas deben sentirse estimulados por el

---

<sup>1</sup> El reporte completo de la Fuerza de Tarea está disponible en [http://unmp.forumone.com/eng\\_html\\_02.html](http://unmp.forumone.com/eng_html_02.html)

hecho de que un caso para realizar una acción multifacética, convincente, puede presentarse a un gran sector de electores clave quienes necesitan responder para poder lograr el objetivo.

**Sueños modestos**

“Por lo menos la educación de mi hija asegurará que ella tendrá un novio que venga de un hogar con un baño.”

Manjulaben, 38 años, trabajadora con salario diario de la aldea Nagalpur, distrito Kachchh, del estado de Gujarat.

“Yo deseo casarme y vivir con una familia que tenga instalación de un baño y una llave de agua independiente. Ese es uno de mis sueños.” Barkha, 12 años de edad, Sanjay Amar Colony, Delhi, India

“Voces No Escuchadas de Mujeres”  
UN Habitat

En relación a los *valores humanos*, la expansión del acceso a los servicios básicos como suministro de agua y saneamiento es un imperativo ético y moral con raíces en las tradiciones religiosas y culturales de las sociedades alrededor del mundo. Estos principios compartidos han encontrado eco en la afirmación hecha recientemente por las Naciones Unidas sobre el *Derecho al Agua* (noviembre 26, 2002)—un derecho que es “indispensable para llevar una vida con dignidad humana” y “un prerrequisito para la obtención de otros derechos humanos.”<sup>1</sup> La importancia de agua limpia y saneamiento adecuado para la conservación de la *salud humana*, particularmente entre los niños, no puede dejarse de enfatizar (Cuadro 2); para lograr los MDGs relacionados con la salud, en particular aquellos cuyos objetivos son la mortalidad infantil y enfermedades graves, requerirá un aumento dramático en cuanto al número de mujeres, hombres y niños pobres en los países en desarrollo con acceso a agua limpia y servicios de saneamiento adecuados así como cambios de comportamiento y de actitud respecto al agua y saneamiento así como también la higiene, un elemento crítico pero con frecuencia descuidado en las discusiones en general dominadas por preguntas de acceso y suministro de servicios. Y el mejorar el acceso al suministro de agua y saneamiento está justificado en *bases económicas*, ya que los hogares con servicios mejorados gozan de menor morbilidad, mortalidad, y gastos en tratamiento de enfermedades relacionadas con el agua; ahorro de tiempo debido a instalaciones mejor ubicadas; mayores oportunidades productivas y educacionales para niñas y mujeres; disponibilidad de mayores volúmenes de agua que puede usarse para empezar o expandir pequeños negocios; y mayor ingreso doméstico disponible.

Cuadro 2 – Costos de Salud por suministro de agua y servicios de saneamiento inadecuados.

- La mitad de la gente en el mundo en desarrollo está sufriendo una o más enfermedades asociadas con el suministro inadecuado de agua y servicios de saneamiento: diarrea, áscaris, dracunculiasis (filaria), lombriz intestinal, esquistosomiasis, (bilharzias o fiebre de caracol) y tracoma.
- Más de la mitad de las camas hospital del mundo están ocupadas por personas que sufren de enfermedades relacionadas con el agua.
- Ver a un bebé o a un niño muy amado morir repentinamente debido a una enfermedad prevenible, relacionada con el agua como la diarrea, tal como sucede en uno de cinco de los bolsillos más pobres del mundo, tiene impactos serios y duraderos en la salud emocional y psicológica de los hermanos y padres que lo sobreviven.
- Alrededor de seis millones de personas tienen incapacidades visuales por tracoma: 500 millones tienen el riesgo de sufrir esta enfermedad infecciosa; y 146 millones tienen la amenaza de quedarse ciegos. Esta es la causa principal de ceguera en el mundo en desarrollo. La enfermedad está fuertemente relacionada con la falta de lavado de cara, con frecuencia debido a la falta de fuentes cercanas de agua segura.

Fuente: UN/WWAP 2003 y OMS 2004

## ¿QUÉ NOS ESTÁ DETENIENDO?

Para poder desarrollar estrategias efectivas de acción para cumplir las metas de agua y saneamiento, es crítico entender los obstáculos que han limitado el progreso en la expansión del acceso a agua segura y servicios de saneamiento básicos a la fecha. Obviamente que las explicaciones varían en todas las regiones, países y comunidades, pero la mayoría de los países en desarrollo enfrentan una serie común de retos *políticos, financieros, institucionales y técnicos* en su búsqueda por expandir el suministro de agua y los servicios de saneamiento. A continuación se discute cada tipo de limitación, junto con las estrategias para resolver estos cuellos de botella.

*Limitaciones políticas.* Una de las principales limitaciones para expandir la cobertura de agua y saneamiento es la falta de voluntad política, la cual para nosotros significa una ausencia de liderazgo político y compromiso gubernamental para asignar suficientes recursos nacionales al sector y/o para emprender las reformas necesarias para usar recursos disponibles para satisfacer las necesidades de los pobres. Existen muchas razones subyacentes para la falta de voluntad política. Una de ellas es el fracaso de los especialistas técnicos, actores de la sociedad civil, y otros para presentar un caso convincente a los responsables de formular políticas sobre los beneficios del acceso a servicios de agua y saneamiento. Otra razón es que la planificación de agua y saneamiento y de procesos institucionales ha sido controlada por poderosos intereses políticos, tales como las comunidades urbanas privilegiadas. Las clases de cambios necesarios para priorizar servicios mejorados de agua y saneamiento para hogares pobres frecuentemente amenazan los arreglos del statu quo que confieren beneficios sustanciales a grupos políticamente influyentes. Por ejemplo, las comunidades urbanas privilegiadas con agua entubada tienen intereses creados en mantener el statu quo. Se benefician de la infraestructura financiada públicamente en el pasado, y siguen beneficiándose de subsidios sobre el consumo en el presente; y se oponen con frecuencia a usar el financiamiento público para expandir servicios a los pobres o para reasignar subsidios a aquellos quienes realmente los necesitan. La resistencia que surge frecuentemente puede ser difícil de superar, en particular cuando los intereses creados explotan la condición económica de los no-atendidos para argumentar contra reformas institucionales o de políticas. Es crítico construir coaliciones informadas, con bases amplias, idealmente dirigidas por un “campeón” con influencia política para desarrollar iniciativas que le den prioridad a los pobres y redirijan los recursos hacia hogares de bajos ingresos.

*Limitaciones institucionales.* Dos tipos de impedimentos institucionales obstruyen el camino para la expansión del acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento: la falta de instituciones apropiadas en todos los niveles, y la disfunción crónica de las pocas instituciones que existen. Al nivel comunidad, los usuarios potenciales de servicios están frecuentemente limitados debido a la ausencia o subutilización de instituciones para facilitar una acción colectiva y/o individual o para hacer que los proveedores de servicios sean responsables. Al nivel nacional y estatal, el suministro de agua y saneamiento reciben con frecuencia una atención inadecuada en los procesos de planificación del desarrollo; desde luego que el saneamiento no suele tener de manera alguna una “casa” institucional, creando un vacío político y la correspondiente falta de prioridades en la toma de decisiones. Los problemas persistentes en el fondo de las limitaciones para expandir el acceso al servicio incluyen: (a) capacidad inadecuada, (2) incentivos perversos, (3) falta de rendición de cuentas, y (4) ausencia de un sistema regulatorio sólido y transparente. Para las mujeres, habitantes de barrios bajos y asentamientos ilegales, las barreras legales para ser propietarios y heredar

terrenos pueden limitar también su acceso a los servicios de agua y saneamiento, de la misma manera que su statu quo como inquilinos de viviendas cuyos dueños están ausentes.

*Limitaciones financieras.* La pobreza es un impedimento principal para aumentar el acceso a los servicios, desde el hogar hasta el nivel nacional. Dentro de las comunidades, algunos hogares simplemente no pueden pagar los costos de servicios mejorados sin la ayuda de otras familias o del estado. Muchos países pobres simplemente no tienen los recursos financieros ya sea para proporcionar servicios de agua para todos o para sostener su operación.

Comparados con hogares ricos que usan los servicios de red, muchos hogares pobres pagan una *proporción* mucho más alta de sus ingresos por los servicios de agua y saneamiento entregados por proveedores de servicios informales. Los pobres por lo general pagan también *tarifas* mucho más altas por estos servicios informales que las que pagan las zonas privilegiadas por los servicios de red –a pesar del hecho de que los servicios informales proporcionan agua de mucho menor calidad, cantidades significativamente menores de agua, y servicios de saneamiento considerablemente inferiores. Contra toda lógica, el simple hecho de que los pobres pagan más por el agua que los ricos que en ocasiones se cita como “prueba” de que inclusive los más pobres pueden “darse el lujo” de pagar el agua. Esta línea de razonamiento es engañosa en el mejor de los casos. Para la gente cuya pobreza les obliga a elegir entre gastar dinero en agua y gastar dinero en otras necesidades muy básicas como comida suficiente o vivienda adecuada, desde luego **no** pueden darse el lujo de pagar el agua. Además, frecuentemente la única manera que los pobres pueden pagar tanto por su consumo de agua y saneamiento es a través de pagos pequeños pero frecuentes. Por lo tanto, cuando el servicio mejorado es obtenible (por ejemplo, a través de un servicio público) y a los pobres se les pide pagar sus tarifas en intervalos menos frecuentes (por ejemplo, mensualmente), la experiencia muestra que con frecuencia no tienen la capacidad de darse a basto, dado a las numerosas demandas que tienen sobre sus limitados ingresos y el resultado de su incapacidad para ahorrar. Esto sugiere que los mecanismos que permiten el prepago o pago-por-uso podrían ser un factor para mejorar el acceso.

Por consiguiente, mientras que la reforma institucional es necesaria frecuentemente para la expansión del acceso al suministro de agua y saneamiento, a menudo no es suficiente. También se requiere inversión financiera, ya sea de los ingresos fiscales del gobierno nacional o estatal; cargos al usuario, subsidios cruzados de los usuarios que pueden tener los medios para pagar; inversión del sector privado; o a través de la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, una variedad de obstáculos limitan el acceso a estas fuentes de financiamiento en los países de bajos ingresos. Los servicios de agua y saneamiento en los países más pobres, por ejemplo, tienen frecuentemente capacidades financieras y administrativas débiles. No tienen la capacidad, por una serie de razones, de generar suficientes flujos de efectivo para satisfacer gastos recurrentes, mucho menos para hacer las inversiones necesarias para expandir la cobertura a las comunidades que no cuentan con servicios públicos. Las aldeas y municipios en los países en desarrollo tienen típicamente acceso limitado a servicios financieros de préstamos. Al combinar los ingresos fiscales limitados y las transferencias no confiables del gobierno central, estas administraciones locales no tienen frecuentemente la capacidad de proporcionar mucho apoyo a los proveedores de servicios públicos.

En algunos países, los gobiernos han estado reduciendo la inversión en el suministro de agua y saneamiento con la esperanza de que las inversiones del sector privado llenarían la brecha. La evidencia reciente sugiere que en la mayoría de los casos esta expectativa es demasiado

optimista; la inversión anual del sector privado en suministro de agua y saneamiento para los países en desarrollo ha seguido disminuyendo cada año desde su pico en 1997.<sup>ii</sup> Y las tendencias de ODA indican que el soporte de la infraestructura de agua y saneamiento es muy modesto, tanto en relación al soporte proporcionado a otros sectores de la infraestructura como en términos de lo que es necesario para cumplir con los MDGs de agua y saneamiento. El soporte tampoco está dirigido a aquellos países que más lo necesitan: un reporte reciente preparado por el Directorio de Cooperación para el Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE muestra que sólo el 16 por ciento de la ayuda bilateral para el agua en 2001-2002 se destinó a países en donde menos del 60 por ciento de la población tiene acceso a una fuente de agua mejorada. Además, la ayuda para agua y saneamiento está concentrada en ciertos países, con los diez receptores más grandes recibiendo el 53 por ciento del total (OCDE 2004).

*Retos técnicos.* Una de las lecciones importantes de las últimas décadas de colaboración internacional para expandir los servicios de suministro de agua y saneamiento ha sido que los factores no técnicos, tales como financiamiento e instituciones, son explicaciones igualmente importantes –y frecuentemente más importantes- de la falta de acceso persistente que los retos técnicos. Al mismo tiempo, el péndulo no debe oscilar tanto como para descuidar totalmente el rol de las consideraciones técnicas en la expansión de servicios. Desde luego, el suministro de servicios seguros y confiables es frecuentemente un reto más técnico en las comunidades pobres que en las ricas. Extendiendo los servicios a un asentamiento rural dispersado o a una comunidad urbana densa en terrenos marginales, por ejemplo, es uno de los problemas de diseño más difíciles que puede enfrentar un ingeniero de aguas y saneamiento.

## **EL CASO ESPECIAL DE SANEAMIENTO.**

En tanto que las limitaciones financieras, institucionales y técnicas, antes discutidas en teoría pertenecen a la expansión tanto del suministro de agua y servicios de saneamiento, debe observarse que, en la práctica, el saneamiento y la higiene reciben sustancialmente menos atención, financiamiento y prioridad en comparación con el suministro de agua en casi todos los países del mundo. Por consiguiente no debería ser motivo de sorpresa que el Programa de Monitoreo Conjunto haya advertido recientemente que, “sin una fuerte aceleración en el ritmo del progreso, el mundo perderá el objetivo de saneamiento en la mitad de mil millones de personas” (OMS/UNICEF 2004). La comunidad mundial está peligrosamente desviada de su meta de llevar saneamiento mejorado a 1.4 mil millones de gente durante los próximos diez años.

Esos 2.6 mil millones de gente alrededor del mundo que se ven obligados a defecar en bolsas de plástico, cubetas, fosas abiertas, campos agrícolas, y en las áreas públicas de sus comunidades deben generar una protesta colectiva enérgica para llevar a cabo esfuerzos concertados, inmediatos, para expandir el acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas. Sin embargo, las tasas de cobertura en el mundo en desarrollo están escasamente manteniendo el paso con el crecimiento de la población. ¿Por qué merece tan poca atención el aspecto de saneamiento de parte de los gobiernos nacionales y locales, y de la comunidad internacional?

Una razón es simplemente porque los pobres tienen frecuentemente prioridades más apremiantes, tales como comida, agua, y vivienda básicos. Pero la “desaparición” del tema de saneamiento en los diálogos de políticas y planificación puede rastrearse en parte a la ausencia de una institución al nivel nacional con la responsabilidad de promover el saneamiento en la mayoría de los países del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, los

esfuerzos de concientización y educación desde el nivel local al nacional pueden ser obstaculizados por fuertes tabúes personales y culturales contra discutir las evacuaciones de los seres humanos y la forma en que se desechan, excepto si esos tabúes son entendidos y usados adecuadamente. Inclusive, el limitado poder personal y político de las mujeres en muchos países en desarrollo significa que algunos de los más fuertes defensores del saneamiento estén virtualmente ausentes de los procesos para establecer prioridades y tomar decisiones; además, las necesidades de saneamiento especiales para mujeres y niñas (por eje. durante la menstruación y embarazo) reciben poco reconocimiento cuando surgen discusiones generales sobre saneamiento e higiene.

*Di a luz a mis hijos cuando vivía en el mismo barrio. Después de dar a luz a un hijo yo no como durante dos días para no tener que ir a una letrina. Pero después de dos días voy al mismo lugar a cielo abierto para defecar. Cuando salgo a defecar mi hijo mayor cuida a los más pequeños pero hay ocasiones cuando los bebés se quedan solos en el barrio sin nadie que los cuide.*

Miradevi, 35 años, Sanjay Amar Colony, un barrio urbano en Delhi, India.

*Yo salgo a defecar a cielo abierto. Debido a las constantes miradas de los hombres, tengo que levantarme una y otra vez en el proceso de defecación.*

Babita, 27 años, Sanjay Amar Colony

Tomado de “Voces no Escuchadas de Mujeres sobre Agua y Saneamiento” UN Habitat

El arreglo del vacío institucional relacionado con saneamiento es un debate continuo respecto a la asignación apropiada de responsabilidades para manejarlo y mejorarlo. Muchos de los beneficios de salud pública que se derivan del saneamiento mejorado son compartidos por la comunidad en general, en vez de acumularse en la mayor parte de los hogares individuales (lo que, podría argumentarse, es el caso del suministro mejorado de agua). Como tal, se ha argumentado por algunos que las instituciones de la comunidad como los gobiernos nacionales, regionales y locales tienen el interés -y la obligación - de dedicar recursos hacia mejoras de saneamiento. Los hogares se benefician, desde luego, de la mayor conveniencia, seguridad, privacidad y dignidad de instalaciones de saneamiento mejoradas en sus casas o vecindades. Por lo tanto, algunos gobiernos y organizaciones de desarrollo han argumentado que el saneamiento debe considerarse como una responsabilidad doméstica.

La realidad es que los servicios de saneamiento mejorados generan tanto beneficios públicos como privados, y los sistemas de saneamiento de la comunidad abarcan típicamente ambos componentes al nivel del hogar y de la comunidad. Los gobiernos deben estar preparados para invertir en servicios de saneamiento para sus poblaciones, tanto como un medio para lograr las metas ambientales y de salud pública, así como una estrategia para apoyar el desarrollo entre aquellos que viven en la pobreza. Otra realidad es que se ha permitido un énfasis indebido en los debates sobre financiamiento. Debe prestarse más atención al hecho de que proporcionar saneamiento básico requiere un enfoque centrado en involucrar a comunidades sub-atendidas y no-atendidas en un diálogo que les permita apreciar mejor los beneficios de una higiene y saneamiento mejorados, y participar activamente en el diseño de una estrategia que rinda mejoras de un servicio sustentable, factible y apropiado.

Ciertamente, la expansión del saneamiento requiere de manera significativa la movilización y motivación de miembros de la comunidad hacia una acción colectiva e individual. En virtud de que los servicios de agua típicamente no tienen una ventaja comparativa para motivar una

acción individual o colectiva, deben -con el apoyo del gobierno conforme sea necesario- forjar asociaciones con organizaciones cívicas y/o privadas capaces de avanzar en la agenda de saneamiento dentro de las comunidades.

También es importante reconocer que las campañas de educación enfocadas exclusivamente en los beneficios de la salud privada del saneamiento mejorado y de la higiene ambiental y personal han tenido un impacto limitado. En su lugar, se necesitan estrategias de comercialización innovadoras que se construyan en la solidaridad y confianza de la comunidad; esa llave de agua dentro de los deseos de privacidad y comodidad; que se capitaliza en emociones humanas básicas como orgullo, dignidad, vergüenza y envidia así como dinámica social como competencia, rivalidad y presión entre iguales.

Una de las implicaciones más sorprendentes de la discusión de esta sección de limitaciones para expandir el acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento es que muchos de estos cuellos de botella están fuera del sector mismo. Las asignaciones financieras inadecuadas para servicios de agua y saneamiento en la mayoría de los países en desarrollo son el resultado de procesos de fijación de presupuesto en los cuales el tema de agua y saneamiento está luchando contra cualquier número de reclamaciones que compiten por recursos limitados. La falta de rendimiento de cuentas y sensibilidad en el suministro del servicio de agua y saneamiento surge frecuentemente de una legislación de administración pública más amplia y el equilibrio del poder entre el gobierno local y central, ambos establecidos al nivel nacional. Los gobiernos que están comprometidos a mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento a largo plazo deben, por extensión, estar preparados para hacer elecciones difíciles respecto a prioridades de presupuesto, a la devolución de los poderes y a brindar apoyo a las administraciones locales, y a la reestructuración de incentivos y redes de rendición de cuentas entre los sectores públicos, privados y cívicos. Adicionalmente, el rol principal de los gobiernos ya no es proporcionar soluciones, especialmente en el caso de saneamiento, sino facilitar acción basada en la comunidad.

### **CUMPLIENDO LA META: ¿QUÉ SE NECESITA?**

La expansión de la cobertura de agua y saneamiento no es ciencia; tampoco requiere sumas colosales de dinero ni descubrimientos de grandes adelantos científicos y dramáticos avances tecnológicos. Entonces, ¿cuáles son las acciones esenciales para cumplir con la meta de agua y saneamiento?

Nos gustaría establecer la etapa identificando primero cuatro precondiciones críticas y urgentes **sin las cuales el objetivo de agua y saneamiento simplemente no podrá lograrse**. El Objetivo 10 no podrá alcanzarse a menos que:

- Exista un compromiso **deliberado** de parte de los **donantes** para aumentar y reenfocar su ayuda al desarrollo y para dirigir suficiente ayuda a los **países de ingresos bajos más pobres**.
- Exista un compromiso **deliberado** de parte de los gobiernos de los **países de ingresos medios** que no dependan de ayuda para reasignar sus recursos de manera que ellos dirijan el financiamiento a los **pobres no-atendidos**.
- Existan actividades **deliberadas** para crear soporte y propiedad del suministro de agua e iniciativas de saneamiento entre ambos mujeres y hombres en las **comunidades pobres**.

- Exista un reconocimiento **deliberado** de que el saneamiento básico requiere en particular **un enfoque que se centre en la movilización de la comunidad** y **acciones que apoyen y alienten esa movilización.**

**La gente pobre y los países pobres deben obtener la prioridad,** y los recursos y políticas deben enfocarse en alentar y apoyar un **acción dirigida por la comunidad, centrada en la gente.** La clave para alcanzar los objetivos será movilizar y apoyar a la gente misma, país por país, particularmente en los barrios, en las áreas rurales, y en otras comunidades marginadas en donde el acceso a los servicios es más bajo.

Para hacer que los MDGs sean una realidad para todos, los países deben enfocar sus esfuerzos y recursos adonde las necesidades y retos son mayores, particularmente entre concentraciones de gente muy pobre en barrios urbanos y sub-urbanos, así como en las áreas rurales. Deben asegurar que la carga financiera de atender a los pobres no son cargadas sólo por los pobres. Para países de ingresos medios, este compromiso significa básicamente que los recursos existentes deben usarse de manera más efectiva y equitativa. Para que sea posible tener subsidios para los más pobres, los gobiernos deben suspender sus subsidios para los no pobres. Para los países muy pobres, la meta simplemente no puede alcanzarse sin tener más Asistencia Oficial al Desarrollo [ODA] . Los países donantes deben cumplir su parte del acuerdo de Monterrey para proporcionar más Asistencia Oficial al Desarrollo, así como aumentar la eficiencia de la ayuda a través de mejor coordinación. Para asegurar la inclusión y prioridad de los pobres, los vulnerables, y los remotos en servicios mejorados, la Asistencia Oficial al Desarrollo debe estar dirigida dentro de los países a programas que beneficien a los más pobres; nunca debe dedicarse a proyectos que beneficiarán básicamente a grupos de ingresos medios y altos.

Para cumplir el objetivo de agua y saneamiento para el año 2015 se requerirá un aumento de esfuerzos -dramático en términos tanto de la extensión de acción requerida y de la velocidad con la que estas acciones deben emprenderse. Las limitaciones financieras, de gobernabilidad y capacidad que los países de bajos ingresos confrontan harán que este sea un reto complicado. Para aumentar la entrega de servicios en los países más pobres se requerirá una acción a corto plazo sin precedentes, así como un enfoque en la construcción de sistemas de administración necesarias para implementar programas de gran escala en el mediano plazo y para mantener las ganancias obtenidas en el largo plazo. También requerirá apartarse del concepto de “negocios como siempre” y de inversiones significativas, tanto en infraestructura como en el fortalecimiento institucional y en reformas. La siguiente serie de siete acciones proporciona la base para llevarlo a cabo:

**Los gobiernos y otros copartícipes deben mover la crisis de saneamiento al primer lugar de la agenda.**

“Suministro de agua y saneamiento,” ocasionalmente unido a “higiene,” son palabras que aparecen frecuentemente juntas en discursos y declaraciones, y ciertamente este trío pertenece a la misma categoría como una piedra angular de la salud pública así como al bienestar económico y social. Saneamiento e higiene, sin embargo, de alguna manera desaparecen durante las fases de planificación, formulación de políticas, presupuesto e implementación, mientras que la mayor parte del esfuerzo y recursos son asignados al suministro de agua. Esto necesita cambiarse: la promoción de higiene y saneamiento necesita moverse “al frente y al

centro” en vez de continuar siendo agregados al suministro de agua. Son elementos clave para el desarrollo con dignidad.

Fundamentalmente, los defensores, políticos, y profesionales del sector no deben tener miedo de decir la verdad lisa y llana, horrible, sobre lo que realmente sucede –es decir, la defecación a cielo abierto. El hecho de que el 42 por ciento de la gente del mundo carezca lo que virtualmente todos los lectores de este reporte dan por un hecho-un baño o letrina-es grotesco con impactos devastadores en el auto-respeto, salud y vidas diarias de la gente; no debemos tener temor de decirlo. Aquí, las lecciones de los éxitos para reactivar el apoyo global para la epidemia del VIH/SIDA son importantes; no fue hasta que los formuladores de políticas, los grupos de la sociedad civil, mujeres y hombres en las calles empezaron a hablar abiertamente sobre la forma en que el VIH se extiende (especialmente a través de contacto sexual) y cómo detenerlo (condones, monogamia) hicieron que las tasas de nuevas infecciones empezaran a disminuir.

La innovación, pragmatismo, y, sobre todo, la movilización y solidaridad de la comunidad deben ejercer presión para encontrar soluciones que respondan a las necesidades locales en una manera efectiva y factible. El diseño de las instalaciones de saneamiento debe responder a las prácticas, creencias y preferencias del usuario; la demanda de diferentes opciones técnicas; motivaciones para el cambio; y capacidad para mantener las instalaciones en el largo plazo. Como en toda práctica sólida de comercialización, la promoción de higiene y saneamiento debe tomar en cuenta las distintas preferencias y necesidades de diferentes grupos de consumidores, como las mujeres y los niños.

**Los países deben asegurar que las políticas e instituciones para el suministro de agua y entrega del servicio de saneamiento, así como para el desarrollo y manejo de los recursos hídricos, responden igualmente a diferentes roles, necesidades, y prioridades de hombres y mujeres.**

Las desigualdades y diferencias de género son fundamentales para todos los esfuerzos dirigidos a mejorar el suministro de agua, el saneamiento, y la administración de los recursos hídricos. Debido a que mujeres y niñas asumen la mayor parte de las responsabilidades domésticas, ellas sufren en forma desproporcionada cuando el suministro de agua y servicios de saneamiento son deficientes. Virtualmente en todas las culturas, las mujeres tienen mayor necesidad que los hombres de instalaciones que sean seguras, privadas, y cercanas a sus hogares. En el desarrollo y manejo de recursos hídricos, las mujeres y hombres tienen frecuentemente diferentes prioridades; las mujeres, por ejemplo, le dan prioridad al agua para uso en sus hogares y jardines, en tanto que los hombres quieren agua para riego de cultivos industriales o comerciales. El control y acceso relativo de las mujeres al agua (y a otros recursos clave ligados al agua, como terreno, crédito, y servicios de extensión) así como los sesgos de los géneros dentro de las instituciones públicas afectan seriamente el grado en el que las mujeres pueden participar y beneficiarse de los esquemas de desarrollo y administración.

Es crítico solucionar esta realidad para la efectividad y sostenibilidad de las intervenciones de agua y saneamiento. Además, la acción de la comunidad y movilización social respecto a la provisión de servicios sociales básicos como el agua han demostrado ser un punto de entrada valioso para promover el empoderamiento de las mujeres. Al tener un rol de liderazgo en el manejo de la comunidad de suministros de agua, por ejemplo, puede aumentar el capital social de las mujeres así como su poder de negociación dentro del hogar. Se debe dar

prioridad a las políticas que capitalicen la sinergia potencial entre el objetivo de Agua y Saneamiento y la meta de igualdad de los géneros..

**Los gobiernos y las agencias donantes deben buscar *inversión y reformas de manera simultánea*.**

Esperar que las reformas sean implementadas antes de hacer las inversiones necesarias hará imposible cumplir con la fecha límite del 2015. Durante la década pasada, los donantes han financiado frecuentemente la infraestructura y suministro de servicios condicionados al desarrollo de capacidades y reformas institucionales. Sin embargo, en un número de casos, las habilidades adquiridas se atrofiaron antes de que las inversiones se materializaran, o las “reformas” fueron meramente cosméticas. En otros casos, la Asistencia Oficial al Desarrollo o financiamiento de inversión del sector privado esperado para la entrega de servicios después de la reforma institucional nunca apareció. Al permitir que las reformas e inversiones se lleven a cabo simultáneamente, que algunos llaman “aprendiendo sobre la marcha,” ayudará a resolver la tensión entre el deseo de tener reformas establecidas antes de las inversiones y cumplir con los MDGs para la fecha límite del 2015. Este enfoque paralelo podría hacerse condicionado a un programa creíble de inversiones y a un compromiso (al nivel más alto) de reformas simultáneas.

**Los esfuerzos para llegar al Objetivo 10 deben enfocarse en una entrega de servicios sostenible, en vez de únicamente en la construcción de instalaciones.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio necesariamente se enfocan en objetivos medibles tales como la proporción de personas sin acceso al suministro de agua y saneamiento. Sin embargo, es importante recordar que el suministro de agua y saneamiento son servicios, no simplemente instalaciones. El primero es un proceso –que requiere el involucramiento sostenido del gobierno, de los proveedores de servicios, comunidades, y hogares- en tanto que el último de ellos es un producto que puede entregarse en un solo proyecto. Para adoptar una orientación del servicio requiere atención a los flujos financieros y arreglos institucionales para operaciones y mantenimiento, así como incentivos para proporcionar servicios confiables y seguros para todos los clientes (incluyendo a los pobres) sobre una base continua. Brasil está considerando este enfoque, en donde el gobierno ha propuesto subvencionar el servicio para los pobres pero no condicionado a la provisión de infraestructura física sino más bien al suministro de un servicio confiable.

**Los gobiernos y las agencias donantes deben facultar a las autoridades locales y a las comunidades para que tengan autoridad, recursos, y la capacidad profesional requerida para manejar el suministro de agua y la entrega de servicios de saneamiento.**

La entrega del servicio de agua y saneamiento debe manejarse al nivel más bajo apropiado; sin embargo, esta devolución de responsabilidad debe acompañarse de la devolución correspondiente de autoridad y recursos financieros, así como la provisión del soporte administrativo y técnico para desarrollar capacidad local.

La descentralización de autoridad y responsabilidad a instituciones locales que carecen de la capacidad financiera, administrativa o técnica necesarias y autoridad para planificar y entregar el servicio pueden obstaculizar, en vez de acelerar, la expansión de servicios sostenibles. Las asociaciones con negocios locales, organizaciones de mujeres, y otras ONGs pueden usarse para ayudar a desarrollar capacidades en los gobiernos locales y avanzar en la agenda de

expansión del servicio. Las organizaciones cívicas pueden ayudar a promover la rendición de cuentas a través de facilitar la diseminación de información y de que los ciudadanos participen ejerciendo su voz y demandando servicios. De igual importancia es el equilibrio cuidadoso de autoridad entre las instituciones locales y el centro -por ejemplo, respecto a establecer normas y políticas de subsidios- de tal manera que los intereses de los hogares de bajos ingresos estén protegidos. Los gobiernos centrales deben tomar medidas explícitas para asegurar que la descentralización de la provisión de servicios no es controlada por elites locales; más bien deben crear incentivos para que los gobiernos locales atiendan a los pobres.

Los gobiernos y los servicios públicos deben asegurar que los usuarios que pueden pagar realmente paguen con el propósito de financiar el mantenimiento y expansión de servicios – pero deben asegurar también satisfacer las necesidades de los hogares pobres

Sólo los proveedores de servicios que tienen fondos suficientes pueden operar y mantener adecuadamente los sistemas actuales y establecer la solvencia necesaria para soportar la expansión de servicios. El cierre de la brecha de ingresos depende tanto en reducir costos como en aumentar ingresos. Una mejora la cobranza puede lograrse simplemente cargando lo entregado y cobrando los recibos oportunamente. Los hogares y las comunidades tienen la capacidad de tomar decisiones responsables sobre inversiones en el suministro sostenido de agua y saneamiento, y los pagarán si los proveedores de servicios se hacen responsables de la calidad del servicio que proporcionan. Ciertamente, el propósito de cobrar por parte de los gobiernos y de los proveedores de servicios es con frecuencia el factor limitante para una generación de ingresos adecuada y para la movilización de recursos. Los gobiernos deben poner el ejemplo en sus comunidades pagando sus propios recibos de agua rápida y totalmente.

Al mismo tiempo, los gobiernos deben reconocer que la carga financiera de atender a los pobres no puede ser cargada sólo por los pobres. Algunas comunidades y familias pobres simplemente no pueden pagar los servicios de agua y saneamiento; por lo tanto, son esenciales los subsidios dirigidos cuidadosamente a este grupo. Deben implementarse reformas apropiadas cuando las necesidades de los pobres no se satisfacen debido a que los recursos públicos disponibles son controlados por los ricos y los poderosos. El financiamiento micro y/o basado en la comunidad podrá ser un punto de inicio, desarrollando un sistema financiero nacional en el proceso. Los gobiernos pueden también desarrollar modelos financieros para apoyar a las organizaciones no-gubernamentales y a las basadas en la comunidad así como a proveedores de pequeña escala, que pueden entregar frecuentemente servicios a costos menores. En muchas áreas sin acceso a servicios mejorados, sin embargo, los recursos financieros para cumplir con los MDGs deben provenir fuera de las comunidades a través de subsidios cruzados, de mecanismos de redistribución del ingreso nacional y de donantes internacionales.

**Los gobiernos y sus sociedades civiles y socios del sector privado deben proporcionar soporte a una amplia gama de tecnologías de agua y saneamiento y niveles de servicios apropiados desde el punto de vista técnico, social, ambiental y financiero.**

A través de proporcionar soporte a una amplia gama de alternativas técnicas y de promover innovaciones permite a las comunidades instalar la infraestructura de agua y saneamiento que desean, están dispuestas a pagarla, y pueden mantenerla en el largo plazo; también puede reducir los costos per-capita, permitiendo por lo tanto que los recursos limitados lleven servicio a más hogares. Bombas manuales, pozos mejorados, almacenamiento de agua de

lluvia, letrinas diseñadas localmente, instalaciones usando mano de obra voluntaria, y mantenimiento de parte de la comunidad son ejemplos de enfoques de “baja-tecnología” que pueden ser particularmente relevantes y costo-efectivos para muchas áreas sub-urbanas y rurales. Los proveedores de servicios independientes de pequeña-escala tienen frecuentemente una ventaja comparativa en la atención de los pobres; en aquellos lugares donde los servicios públicos tradicionales no pueden o no proporcionarán atención a los pobres, deben revisarse las normas y reglamentos que impidan que los proveedores alternativos operen eficientemente. En algunos asentamientos urbanos, los sistemas de suministro de agua y saneamiento pequeños, operados localmente, pueden ser menos costosos de construir y mantener que los sistemas grandes, centralizados.

Alentando el desarrollo y uso de una variedad de tecnologías y niveles de servicio ayuda a resolver la tensión entre la necesidad de una ampliación rápida de los servicios para cumplir con el objetivo del 2015 y el propósito de mantener las ganancias obtenidas en el largo plazo. Un-solo-tamaño-es-adecuado para todos los enfoque significa necesariamente que algunos hogares y comunidades terminan por obtener los servicios “equivocados”, por eje., aquellos que no son técnicamente factibles, apropiados socio-culturalmente, o dentro de los recursos de los usuarios, o que simplemente no son el tipo de servicios que los usuarios quieren. Una falla para responder a las circunstancias y preferencias de los usuarios es muy posible que resulte en una eventual falla de dichos servicios.

La innovación es particularmente necesaria en las áreas financieras, de políticas e institucionales -como los sistemas de entrega de servicios que ayudan a los proveedores de servicios a asegurar relaciones efectivas con los hogares y con las comunidades, trabajar con las comunidades, hogares, socios del sector privado y/o sociedad civil local, y desarrollar capacidad para innovar y adaptar soluciones.

#### **APOYANDO LA OBTENCIÓN DEL OBJETIVO 10 A TRAVÉS DEL PROCESO DEL WWF-4**

El IV Foro Mundial del Agua y su proceso preparatorio puede proporcionar un trampolín para comprometer a los actores principales -desde los Secretarios hasta los grupos de la comunidad- con mensajes básicos y acciones recomendadas presentadas en este documento base y lanzar esfuerzos de multicopartícipes para lograr el objetivo de agua y saneamiento. El trabajo preparatorio al nivel nacional y comunitario podría ayudar a convertir estas recomendaciones en planes operacionales específicos. Y el Foro de México será un objetivo importante para hacer que las cosas sucedan más rápidamente en los países clave-particularmente aquellos que están más alejados en el logro de los objetivos -así como una oportunidad de planificación crítica para la década que termina en 2015. Los ejemplos de las actividades que podrían llevarse a cabo antes, durante y después del Foro de México al nivel internacional, nacional y comunitario incluyen:

##### ***Durante el proceso preparatorio:***

- Las comunidades podrían evaluar necesidades y diseñar e implementar medidas para lograr los MDGs de las propias comunidades como parte de dichos programas continuos como la “Iniciativa del Agua para la Comunidad del PNUD”, así como documentar la experiencia.
- Los equipos de los países de las Naciones Unidas y otros socios en países seleccionados podrían determinar las inversiones, políticas, recursos y estrategias necesarias para cumplir los objetivos de agua y saneamiento.

- Los copartícipes locales podrían organizar talleres locales sobre las acciones clave necesarias para cumplir los MDGs.
- Los Comités de Multi-Copartícipes Regionales podrían discutir estos temas al nivel regional con la idea de desarrollar acciones y estrategias regionales.
- Oportunidades presentadas por el proceso del Foro podrían usarse para asegurar que los Secretarios discutan las recomendaciones de la Fuerza de Tarea del Proyecto del Milenio, a través de reuniones, talleres y paneles de discusión.
- Aumentando la concientización de retos de saneamiento específicos de la región y desarrollando coaliciones de multi-copartícipes regionales para una acción acelerada respecto a saneamiento.
- Diseñando programas a plazos más largos dirigidos a respaldar la implementación al nivel país de las recomendaciones presentadas en este documento, aprovechando las experiencias y lecciones al nivel nacional y comunitario.

#### ***En la reunión.***

- Presentación o talleres en la conferencia ministerial desde el ángulo de saneamiento del subtema que ha surgido como el más importante durante el proceso preparatorio.
- Adopción del “Manifiesto para la acción” para lograr el Objetivo 10, con documentos finales y compromisos claros de la mayoría de los copartícipes.
- Compartir las lecciones de dichas iniciativas locales como la “Iniciativa del Agua para la Comunidad del PNUD”.
- Mostrar los proyectos locales, particularmente los proyectos de saneamiento, responsables de lograr una ampliación rápida (posibilidades de incluir un Saneamiento Total Dirigido por la Comunidad, el modelo Sulabh, y Ecosan).
- Lanzar nuevas iniciativas a plazos más largos para lograr el Objetivo 10.

#### ***Después de la Reunión de México***

- Implementación de nuevas iniciativas a un plazo más largo para lograr el Objetivo 10.

---

<sup>i</sup> ECOSOC Comentario General No. 15, E/C. 11/12/2002, noviembre 26, 2002. El texto completo de este Comentario General está disponible en <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cescr.htm>

<sup>ii</sup> En términos nominales, la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) para agua y saneamiento ha disminuido desde 1995, fluctuando entre \$18 mil millones en 1996 y el punto más bajo de \$13.5 mil millones en 1999. Estos compromisos fueron alrededor de US 16 mil millones en 2002.