

San Salvador, El Salvador, 1-3 de Febrero 2010

**SEMINARIO DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS GOBERNANZA DE
SERVICIOS DE SANEAMIENTO SOSTENIBLES, CENTROAMERICA**

Gobernanza de servicios de saneamiento; una introducción

Stef Smits, [Los Países Bajos]

La región de Centroamérica afronta un desafío de saneamiento en tres aspectos: aumentar el acceso a servicios de saneamiento básicos, asegurar la prestación sostenible de estos servicios, y reducir el impacto ambiental del tratamiento y disposición final de los desechos. Afrontar estos desafíos requiere de un enfoque integral en la cual se consideran las necesidades e intereses de diferentes grupos de actores. A veces requiere manejar balances y trade-offs entre estos actores. A su vez requiere de mecanismos de gobernanza apropiados. El seminario para el cual este artículo sirve como introducción, busca de presentar experiencias de la región en el fortalecimiento de la gobernanza de los servicios de saneamiento. En este paper se trata de brindar un marco con los principales conceptos y aspectos a considerar en la gobernanza como guía para las discusiones en el seminario.

Antecedentes

Saneamiento ambiental en América Latina

La mayoría de los países en América Latina y el Caribe han realizado avances importantes en la creación de acceso a servicios de agua potable, con una cobertura casi universal de 92% (WHO/UNICEF, 2008) (ver Tabla 1). A pesar de los avances, existen todavía dificultades en la prestación del servicio, sobre todo en aspectos de calidad y continuidad de los servicios, operación y mantenimiento de infraestructura, asequibilidad y pago del servicio, y acceso para los grupos más pobres y vulnerables.

Celebrando los avances en agua potable, tenemos que darnos cuenta que aun existe la necesidad de dedicar más atención en mejorar los servicios de saneamiento ambiental, que incluyen la prestación de servicios básicos de saneamiento (instalaciones domiciliarias), la recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales, como manejo de aguas pluviales y residuos sólidos (DfID, 1998). La Tabla 1 brinda los indicadores de cobertura de diferentes servicios de saneamiento, con base en datos del Programa Conjunto de Monitoreo (JMP por sus siglas en inglés) (WHO/UNICEF, 2008) y fuentes oficiales de gobiernos, reportados en WSP (2007).

Tabla 1: cobertura en servicios de agua potable y saneamiento en los países de Centro América

País	Cobertura en agua potable mejorado (WHO/UNICEF, 2008)	Cobertura en saneamiento mejorado total (WHO/UNICEF, 2008)	Cobertura en saneamiento mejorado en zonas rurales (%) (WHO/UNICEF, 2008)	Cobertura en saneamiento mejorado en zonas urbanas (%) (WHO/UNICEF, 2008)	Avances hacia el logro de los ODM? (con base en WHO/UNICEF, 2008)	Tratamiento de aguas residuales (% de todas las aguas residuales generadas) (WSP, 2007)	Cobertura en recolección de residuos sólidos (%) (WSP, 2007)	Cobertura en disposición sanitaria de residuos sólidos (% de los residuos recolectados) (WSP, 2007)
México	95	81	48	91	Bien encaminado	36	n.d.	n.d.
Guatemala	96	84	79	90	Bien encaminado	9	25	0
Honduras	84	66	55	78	Bien encaminado	11	n.d.	n.d.
El Salvador	84	86	80	90	Bien encaminado	3	77	35
Nicaragua	79	48	34	57	Mal encaminado	50	24	18
Costa Rica	98	96	95	96	Encaminado	37	83	59
Panamá	92	74	63	78	n.d.	21	47	78
Región América Latina y Caribe	92	79	52	86	Encaminado	15	n.d.	n.d.

Cabe notar algunas observaciones importantes a estas estadísticas:

- Existe una diferencia significativa en algunos casos entre la cobertura según el JMP y según datos oficiales de gobiernos y de censos, como los menciones en WSP (2007). Se debe esta discrepancia al uso de diferentes definiciones e indicadores. A partir de 2007 se está tratando de armonizar las definiciones e indicadores. Sin querer desconocer estas diferencias, la tabla 1 muestra algunas tendencias importantes.
- La principal tendencia es que la región de América Latina, como la sub-región de Centroamérica, están bien encaminadas para cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), dado que porcentajes significativos de la población han logrado un acceso a servicios de saneamiento mejorados. Aun, acceso a saneamiento queda atrás al acceso a servicios de agua potable, sobre todo en zonas rurales. Y tanto en zonas rurales, como urbanas continúa la necesidad de incrementar los niveles de acceso.
- Las fuentes de estadísticas usadas no contienen información o estadísticas consolidadas acerca del estadio de las facilidades o su uso. Sin embargo, existen muchos casos de estudio que muestran que el uso de instalaciones sanitarias muchas veces está debajo de los indicadores de cobertura. Además, en la medida que aumenta la cobertura en saneamiento, crece también la necesidad para inversiones en su operación y mantenimiento para garantizar la sostenibilidad de los servicios. Afortunadamente, en la región de América Latina existen buenas experiencias con la promoción de sostenibilidad de servicios en agua potable, que podrían ser extendidas al saneamiento también.
- Otros aspectos de saneamiento quedan atrás aun más, aunque existen pocas estadísticas confiables. Se estima que solo un 15% de todas las aguas residuales generadas en la región recibe alguna forma de tratamiento antes de su disposición final (WSP, 2007). Resulta en contaminación de los cuerpos receptores y genera riesgos de salud y para el ambiente. La situación es parecida para el manejo de residuos sólidos. La cobertura de servicios de recolección de los mismos es relativamente alta, pero la disposición sanitaria es limitada.

En conclusión, la prestación de servicios de saneamiento en la región afronta el triple desafío de aumentar acceso a servicios de saneamiento para quedarse al paso del crecimiento poblacional, de prestar servicios sostenibles y de buena calidad, y de aumentar de forma importante, el tratamiento y la disposición de aguas residuales y residuos sólidos así reduciendo los riesgos sanitarios y ambientales en los cuerpos de agua.

Un enfoque integral

Problemas de saneamiento ambiental son relacionados y deben ser afrontados a través de un enfoque integral. Por ejemplo, muchos canales de drenaje de aguas pluviales actúan de hecho como sitios de descarga de residuos sólidos. No se puede lograr mejoras en drenaje pluvial sin resolver problemas de recolección de residuos sólidos; de igual forma, inversiones en el desarrollo de alcantarillados deben ir acompañadas por inversiones en manejo de aguas residuales. Como recursos financieros muchas veces son escasos e inversiones requeridas son altas, se deben tomar decisiones difíciles entre escenarios de inversión. Inversiones en infraestructura nueva deben ir acompañadas por fondos para su operación y mantenimiento. Finalmente, existe la necesidad de considerar trade-offs y externalidades ambientales, dado que inversiones, o la falta de las mismas, tienen impactos para otros. Por ejemplo, el desarrollo de alcantarillado en un barrio puede generar problemas de contaminación aguas abajo, en caso que no se incluya un tratamiento o disposición adecuada. En vista de estas y otras complejidades, saneamiento ambiental debe tratarse bajo un enfoque integral.

Gobernanza

Diferentes actores, incluyendo gobiernos nacionales y locales, comunidades y sus representantes, empresas de servicios públicos, sector privado y comunidades aguas abajo, tienden de tener intereses diferentes y divergentes en saneamiento. Por lo tanto, se requiere de arreglos de gobernanza apropiados, a través de los cuales pueden participar en procesos de toma de decisiones.

A lo largo de la última década, una serie de arreglos de gobernanza ha surgido en la región. Han sido promovidos por reformas sectoriales, como la descentralización, el establecimiento de autoridades de recursos hídricos, el establecimiento de reguladores independientes, y la promoción de mecanismos de participación de actores en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, diferentes grupos de actores mismos, han contribuido a formar arreglos de gobernanza desde una perspectiva desde abajo. Estos cambios en

arreglos de gobernanza en algunos casos han contribuido al mejoramiento de la prestación de servicios. Pero aún existen brechas y dificultades. Un mejor entendimiento de los arreglos de gobernanza actuales y cómo afectan a la prestación de servicios es crucial para esfuerzos continuos de fortalecerlos para afrontar el desafío de saneamiento.

Seminario: gobernanza de servicios sostenibles de saneamiento en Centro América

Considerando lo anterior, la Red Regional de Agua y Saneamiento de Centro América (RRAS-CA), la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador (RAS-ES), y el IRC Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, con apoyo del Consejo Colaborativo de Agua Potable y Saneamiento (WSSCC), han organizado un seminario sobre gobernanza de servicios sostenibles de saneamiento en Centro América. El objetivo del seminario es de presentar y sintetizar experiencias de la región sobre esfuerzos de fortalecer la gobernanza de servicios sostenibles de saneamiento y de generar lecciones aprendidas de ellas.

Este paper introductorio pretende de brindar un resumen de conceptos claves en la gobernanza de saneamiento. Comienza con una discusión sobre cómo la gobernanza se entiende desde la perspectiva del sector agua potable y saneamiento. Sigue con una discusión breve sobre elementos y aspectos claves de la gobernanza. Estos elementos forman un marco para guiar la presentación de las experiencias y su análisis en el seminario.

Gobernanza y saneamiento

Enfoques prescriptivos y empiricistas a la gobernanza

Varios autores han discutido la aplicación del concepto de gobernanza al sector hídrico. Una definición comúnmente referida es la de Rogers and Hall (2003), quienes entienden la gobernanza del agua como *“el gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua a diferentes niveles en la sociedad”*. Se base en la premisa que diferentes actores en la sociedad influyen en la toma de decisiones sobre gestión de agua, a través de sistemas (es decir mecanismos y estructuras) tanto formales como informales.

Más controversial es el concepto de “buena gobernanza”. La UNESCO (2006) dice que “la buena gobernanza es abierta y transparente, incluyente y comunicativa, coherente e integrante, y equitativa y ética”. Aunque pocas personas estarían de desacuerdo con estos principios, han sido interpretados de una forma limitada. Y, ha contribuido a la emergencia de un enfoque de buen gobernanza que es prescriptiva, es decir, un enfoque que prescribe como debería ser el balance entre actores en la toma de decisiones. Debajo de la llamada perspectiva estado-céntrica de los años 1990, los debates sobre gobernanza giraban en torno de lo pregunta si el estado o el mercado estaría en la mejor posición de prestar servicios (Allen and Hofmann, 2008). La perspectiva sociedad-céntrica enfatizaba la discusión sobre el papel de la sociedad civil en la buena gobernanza, sobre todo en su papel de control social y democracia participativa (Allen and Hofmann, 2008). Ambos enfoques enfatizan el debate de que constituye la buena gobernanza. Como Heller (2007) discute, los resultados de un análisis de gobernanza difieren dependiendo de la perspectiva de uno, como él lo muestra en el caso de Belo Horizonte.

En respuesta al prescriptivismo de ambos enfoques, emergió un tercer enfoque, llamado “empiricista” por Allen and Hofmann (2008). Este enfoque pretende limitarse meramente al análisis de arreglos de gobernanza actuales en un contexto específico, y de generar lecciones de ellos. De esta forma, se puede mover desde el debate sobre lo que debería ser hacia el que es. Se enfoca en el análisis de fortalezas y debilidades de arreglos actuales, y de identificar recomendaciones para el fortalecimiento de los mismos en el contexto local, sin sesgo predeterminado.

Un ejemplo de este enfoque se encuentra en Van der Geest and Obiri-Opareh (2002), quienes analizaron la gobernanza actual del saneamiento en la ciudad de Accra, Ghana. Concluyeron que ni el estado ni la sociedad civil organizada estaban detrás de la promoción de saneamiento, sino la “mano invisible” del sector privado local. Allen and Hofmann (2008) brindan ejemplos de otras ciudades, mostrando que el debate sobre público-privado de los años 1990, sobrepasa la realidad de los ciudadanos más pobres: ellos desarrollan una serie de arreglos por propia iniciativa para gobernar servicios de saneamiento, como resumidos en la llamada “rueda de saneamiento”. El enfoque empiricista es una forma de visualizar este tipo de arreglos.

Para el presente seminario, seguimos también un enfoque empiricista, es decir, trataremos de entender arreglos actuales, y de identificar lecciones aprendidas y recomendaciones para el contexto local.

Elementos de gobernanza

A pesar de las críticas al concepto de buena gobernanza, sus principios son útiles como elementos para el análisis de gobernanza actual, o ventanas para analizar un cierto contexto. Incluirían elementos como integración, participación, rendición de cuentas y transparencia.

La mayor parte de los esfuerzos en fortalecer la gobernanza en el sector de agua se enfocó justamente en eso: agua. Saneamiento ha recibido muy poca atención específica en cuanto a sus aspectos de gobernanza, y apenas es referido como parte de “agua potable y saneamiento (ej. Rogers and Hall, 200; UNDP/SIWI, 2008). Como Allen and Hofmann (2008) dicen: “*Raramente se refiere a saneamiento per sé; más bien, saneamiento fue parte del “paquete de gestión de agua”, y por lo tanto fue llevado al mismo destino en términos de recomendaciones para gobernanza*”. Al mismo tiempo, es de esperar que muchos aspectos de gobernanza de saneamiento sean parecidos a los de agua potable. Las secciones siguientes usan los elementos comunes para gobernanza de agua y discuten implicaciones específicas para saneamiento.

Identificación de grupos de interés

Gobernanza requiere un análisis de los mecanismos que los diferentes actores usan en la toma de decisiones. Antes de analizar cómo lo hacen, es importante saber quiénes son los actores. En el capítulo anterior se mencionaron algunos ejemplos de grupos de actores típicos, como gobiernos nacionales y locales, ONGs, usuarios, sector privado local y empresas de servicios públicos. Para cada caso específico, es importante saber quiénes son los grupos de interés principales. En esto, es necesario de no solo considerar los actores primarios, pero también los secundarios que podrían tener una influencia indirecta sobre la toma de decisiones, como por ejemplo reguladores, ministerio de Finanzas o comunidades aguas abajo. Existen varias metodologías de análisis de actores para apoyar un tal análisis.

Integración: entre tres dominios relevantes para saneamiento

Como mencionado en la introducción, afrontar los desafíos de saneamiento requiere de un enfoque integral. ¿Pero qué debería ser integrada? Desde una perspectiva de gobernanza, se enfatiza la integración entre los sistemas, mecanismos y estructuras para la toma de decisiones. Para saneamiento, se pueden identificar tres áreas o dominios de toma de decisiones que son relevantes: la prestación de servicios de saneamiento misma, la gestión de recursos hídricos y la planificación territorial. Los últimos dos dominios tienden de tener un impacto importante sobre la planificación de servicios de saneamiento, como afectan las condiciones de borde dentro de las cuales el saneamiento pueda desarrollarse, como ubicación y desarrollo de asentamientos humanos, y las condiciones de cuerpos receptores de agua. Desde la perspectiva del principio de integración es importante de entender como la toma de decisiones se realiza entre estos tres dominios. Por ejemplo, ¿la planificación de servicios de saneamiento se base en planes para el manejo de gestión de recursos hídricos del cuerpo receptor? O, ¿en la planificación del desarrollo de un barrio, se contemplan los planes de saneamiento existentes?

Participación: de manera formal e informal en los ciclos de planificación

Es de conocimiento común la importancia de la participación de diferentes grupos de actores en la toma de decisiones. De hecho, la premisa de gobernanza es que actores tienen mecanismos formales e informales de influir en la toma de decisiones. Sistemas formales incluyen espacios de participación mencionadas en el marco institucional o procedimientos de planificación. Pero en muchos casos, sistemas informales pueden tener igual importancia en la toma de decisiones, como grupos de presión pero también relaciones corruptas.

Es importante de realizarse que estos mecanismos pueden ser diferentes en los diferentes pasos o funciones de prestación del servicio de saneamiento. La gobernanza de la construcción de nueva infraestructura sanitaria es diferente de la gestión operativa del servicio o la planificación marco de infraestructura. Por lo tanto, la gobernanza debería ser especificada para los diferentes pasos en el ciclo de planificación. Las fases típicas en el ciclo de planificación incluyen el diagnóstico, la planificación, financiamiento, implementación, monitoreo y operación y mantenimiento. Estos ciclos no solo se dan

para proyectos concretos a nivel de comunidad o barrio, sino también para planificación a nivel macro o en procesos de formulación de políticas sectoriales.

En muchos casos, no existe un ciclo de planificación estructurado; la prestación de servicios de saneamiento se hace con base en decisiones puntuales. Ni se sugiere que una planificación estructurada es a priori un aspecto clave para la buena gobernanza. Más bien, el ciclo de planificación se considera como un marco útil para el análisis de cómo los actores participen en diferentes etapas del desarrollo y gestión de infraestructura, aun cuando estas etapas no son claramente distinguibles.

El entendimiento de la participación de actores requiere conocimiento de quiénes son los actores, cómo participan en diferentes etapas del ciclo de planificación, y cuáles son los mecanismos y sistemas para hacerlo.

Rendición de cuentas y transparencia

La gobernanza no solo refiere a los sistemas para estructurar los procesos de toma de decisiones, sino también a la implementación de las mismas. Un aspecto importante en eso es la rendición de cuentas. Refiere a la forma en la cual los actores se responsabilizan para sus actos y los mecanismos a través de los cuales otros actores pueden hacer el control. Es de importancia para obtener cheques y controles, así reduciendo riesgos de corrupción y abuso de poder, pero también busca de incentivar un mayor desempeño en la prestación de servicios.

Se pueden distinguir varias formas de lograr la rendición de cuentas:

- Relaciones de rendición de cuentas desde abajo hacia arriba, y desde arriba hacia abajo. Se habla de rendición de cuentas hacia arriba por ejemplo en el caso de una empresa de servicios públicos que rinde cuentas hacia un regulador o autoridad ambiental, o en el caso de una ONG hacia su donante. Rendición de cuentas hacia abajo incluye por ejemplo el caso de una empresa pública que rinde cuentas hacia la comunidad de usuarios.
- Rendición de cuentas directa e indirecto, también llamado las rutas cortas y largas de rendición de cuentas. Se podría decir que en un sistema democrático, el gobierno siempre rinde cuentas a la comunidad a través de elecciones, por ejemplo sobre la forma que un municipio maneja un alcantarillado. Sin embargo es una ruta indirecta y larga. Por lo tanto, también se necesita rutas cortas y directas, como por ejemplo el establecimiento de una oficina en el municipio para quejas y reclamos de usuarios del alcantarillado.

Una forma de rendición de cuentas no es mejor que la otra. De hecho, en la mayoría de de los casos, se requiere de una combinación de mecanismos, es decir una triangulación.

Un concepto relacionado es el de transparencia. Refiere a la medida de intercambiar información y actuar de una forma abierta por los actores involucrados en la toma de decisiones y la implementación. Existe un amplio gama de métodos y herramientas para fortalecer la transparencia en el sector agua potable y saneamiento (ver por ejemplo González de Asis et al., 2007).

Recursos y capacidades

Finalmente, actores requieren de capacidades y recursos para participar en la toma de decisiones y ejecutar las mismas. Puede haber sistemas para la participación de actores en toma de decisiones, pero si no tienen capacidades para participar o no tienen recursos para implementar las decisiones, no tiene mayor utilidad. Por lo tanto, un análisis de gobernanza requiere un entendimiento de los recursos y capacidades existentes. Incluye tres partes:

- Recursos financieros. Refiere al total de recursos disponibles en relación a las necesidades y ambiciones, y las formas en las cuales los recursos son gestionados. De importancia especial son los mecanismos de compartir costos entre las principales fuentes de financiación: impuestos, transferencias y tarifas.
- Capacidad de recursos humanos. Refiere a la capacidad de diferentes actores de cumplir sus roles en gobernanza, y mecanismos de fortalecerlas.
- Acceso al y uso de la información. Es en parte relacionado al tema de transparencia y refiere a las formas en las cuales los actores tienen acceso a la información y la usan en procesos de toma de decisiones.

Marco conceptual

La Figura 1 trata de sintetizar los elementos discutidos en un solo diagrama. Muestra los tres dominios de toma de decisiones (desarrollo territorial, servicios de saneamiento y gestión de recursos hídricos), que suelen estar a diferentes niveles en la sociedad. Diferentes grupos de actores participan en estos ciclos de planificación, usando diferentes mecanismos, y con diferentes niveles de capacidades. El resultado de estos procesos y su implementación tiene un impacto sobre la prestación del servicio. El desempeño del servicio puede a su vez influir los actores a través de mecanismos de rendición de cuentas.

Durante este seminario, usaremos el marco como punto de referencia. Es decir, usaremos estos conceptos para analizar los casos e identificar lecciones aprendidas y recomendaciones para el caso específico. Al mismo tiempo, se espera que las discusiones en el seminario ayuden a enriquecer el marco mismo, con aspectos que hasta ahora no han sido incluidos.

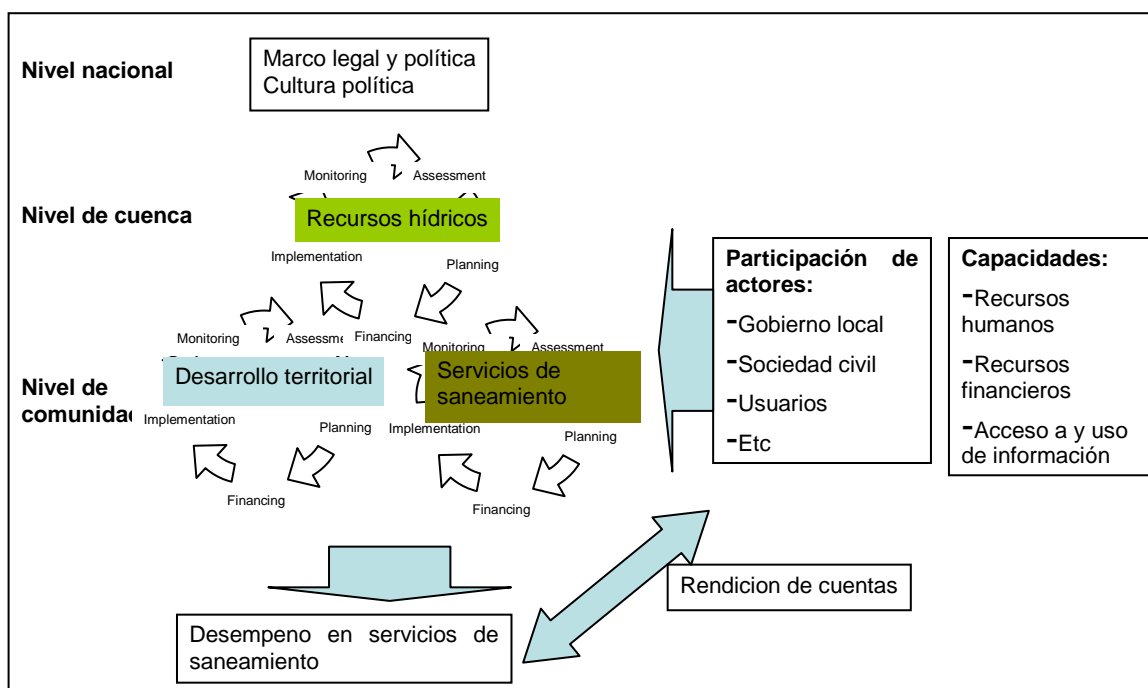


Figura 1: Marco conceptual (con base en Smits et al., 2009)

Referencias

- Allen, A. and P. Hofmann (2008) *Moving down the ladder: Governance and sanitation that works for the urban poor*. Essay for the Symposium on Sanitation for the Urban Poor; Partnerships and Governance. IRC International Water and Sanitation Centre, the Netherlands
- DFID (1998) *DFID Guidance manual on water supply and sanitation programmes*. London, UK, DFID
- Geest, S. Van der et N. Obirih-Opareh (2006) *Getting out of the shit: toilets and the daily failure of governance in Ghana*. In: Le bulletin de l'APAD, N° 23-24, La gouvernance au quotidien en Afrique. <http://apad.revues.org/document150.html>
- González de Asis, M., O'Leary, D., Butterworth, J. and P. Ljung (2007) *Programa para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el sector de agua en Honduras y Nicaragua*. Transparency International and World Bank Institute, Managua
- Heller, L. (2007) *Different approaches in analyzing water governance; implications to the case of Belo Horizonte, Brazil*. Paper presented at the SWITCH Scientific Meeting, University of Birmingham, 9-10 January 2007
- Rogers, P., and Hall, A.W., (2003) *Effective Water Governance*, TEC Background Papers No. 7, Global Water Partnership, Technical Committee, Stockholm, Sweden. Available at: www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=215&itemId=197

SMITS

- Smits, S., Galvis, A., Bernal, D.P., Visscher, J.T., Santandreu, A., Nascimento, N.O., Sánchez, E. and J. Butterworth (2009) *Mapping governance of urban environmental sanitation in Latin America: case studies from Belo Horizonte, Cali, Lima and Tegucigalpa*. Working Paper SWITCH Project. http://switchurbanwater.lboro.ac.uk/outputs/pdfs/W6- DEL Mapping_governance_Latin_America.pdf
- UNDP Water Governance Facility (2008) Water governance facility. UNDP/SIWI www.watergovernance.org
- UNESCO (2006) Water: a shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2. Barcelona, UNESCO & Berghahn Books
- WHO/UNICEF (2008) *Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation*. World Health Organization and United Nations Children's Fund Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (JMP). UNICEF, New York and WHO, Geneva, 2008.
- WSP (2007) Saneamiento para el desarrollo ¿Cómo estamos en 21 países de América Latina y el Caribe? Water and Sanitation Programme Latin America and Caribbean, Lima, Peru
-

Palabras claves

Saneamiento, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, planificación

Detalles de contacto

Stef Smits
PO Box 8232
2508 EH The Hague
The Netherlands
Tel: +31-703044051
Fax: +31-70304044
Email: smits@irc.nl
www: www.irc.nl
