

**CÓMO LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL
MILENIO CON RESPECTO AL AGUA Y SANEAMIENTO:
¿QUÉ SERÁ NECESARIO?**

**Informe Sumario Provisional
Grupo de Trabajo sobre Agua y Saneamiento**

**Proyecto Milenio
Diciembre de 2003**

PREFACIO

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, 189 jefes de estado aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales fijan objetivos claros y límites de tiempo para hacer verdaderos progresos, antes del año 2015, para tratar de resolver los problemas más urgentes que enfrentan los países en vías de desarrollo. Entre esos objetivos se encuentra el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 10 (como se amplió en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002): reducir a la mitad, antes de 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable segura y sin servicios de saneamiento.

Para ayudar a que toda la comunidad internacional alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas establecieron el Proyecto Milenio, el cual se enfoca en la pregunta "¿qué será necesario para lograr los ODM?" Comisionado por el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) y el Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Milenio es una tarea de tres años (de junio de 2002 a junio de 2005) para identificar las mejores estrategias para cumplir los ODM. Diez grupos de trabajo orientados por temas y formados por expertos independientes realizan la mayor parte del trabajo del Proyecto Milenio, siendo cada uno de ellos responsable de las recomendaciones para lograr uno o más de los objetivos ODM.

El Grupo de Trabajo sobre Agua y Saneamiento se enfoca principalmente en la forma en que el mundo puede unirse para cumplir el Objetivo ODM número 10. Pero el desarrollo y manejo de los recursos del agua también son un factor crítico para el cumplimiento de la mayoría de los objetivos, que incluyen erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la educación primaria universal; promover la igualdad de los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir las principales enfermedades y mejorar la sostenibilidad del medio ambiente. Por lo tanto, mientras la mayor parte del informe trata del mejoramiento del acceso al suministro de agua para uso doméstico y los servicios de saneamiento, el papel del manejo y desarrollo responsable del agua para cumplir el conjunto de ODM también se trata muy brevemente en este informe. Se llevará a cabo un análisis más exhaustivo de los temas, en colaboración con el equipo de trabajo, sobre el hambre, la pobreza y el medio ambiente a principios de 2004, y se incluirá en el informe final del grupo de trabajo.

Este documento, el Informe Sumario Provisional, ofrece una perspectiva general de las proposiciones iniciales del Grupo de Trabajo, cuyos miembros se listan en el Anexo 1. El análisis que nos llevó a esta serie de ideas puede encontrarse en el documento adjunto, el Informe completo provisional. El Informe completo provisional hace las siguientes preguntas: por qué el suministro de agua y saneamiento así como el desarrollo y manejo de los recursos del agua requieren la acción urgente; en qué lugar son más grandes las necesidades; qué está frenando el avance; cuáles son los componentes esenciales de la acción; y quiénes necesitan actuar. Explora las dimensiones nacionales e internacionales de estas preguntas. También examina las acciones requeridas para cumplir el Objetivo 10 y esboza la necesidad de manejar el agua como un recurso para cumplir el conjunto de ODM. El documento está dirigido a diversas audiencias –personas que toman decisiones en el gobierno, organismos normativos, expertos del sector agua, profesionales en desarrollo, grupos de defensa y otros grupos de la sociedad civil y miembros interesados del público en general (como estudiantes y periodistas). Hemos buscado encontrar un equilibrio entre el suministro de suficientes antecedentes para personas no expertas mientras nos enfocamos principalmente en las estrategias y recomendaciones para el futuro.

En este momento el Grupo de Trabajo no está haciendo recomendaciones definitivas sino presentando una serie de proposiciones. Estas proposiciones se discutirán a nivel nacional en 2004 con los actores clave, y se modificarán, refinarán y ampliarán con base en estas consultas así como en tareas de investigación inconclusas al momento de hacer este borrador. A finales de 2004 se elaborarán las versiones finales de los Informes sumarios y completos del Grupo de Trabajo con recomendaciones concretas.

Una observación final. Debido a que el término "agua" en el nombre del Grupo de Trabajo abarca tanto el suministro de agua para uso doméstico (como en el ODM número 10) como el desarrollo y manejo de los recursos del agua, trataremos de usar terminología en el informe que diferencie claramente el uso del término en cada caso. Por consiguiente, emplearemos los términos "suministro de agua para uso doméstico y servicios de saneamiento" o simplemente "suministro de agua y saneamiento" cuando nos refiramos al agua y saneamiento en el contexto del objetivo 10. Utilizaremos los términos "desarrollo y manejo de los recursos hídricos", "manejo de los recursos hídricos", "agua como un recurso" o sencillamente "recursos hídricos" cuando nos refiramos al desarrollo y manejo del agua para cumplir el conjunto de ODM, incluyendo la infraestructura necesaria para manejar el recurso. Sólo usaremos los términos generales "agua" o "agua y saneamiento" cuando deseemos abarcar explícitamente tanto el suministro de agua para uso doméstico y el desarrollo y manejo de los recursos hídricos.

A. INTRODUCCIÓN

El agua es vida, para las personas y el planeta. Es esencial para el bienestar de la humanidad, una aportación vital para el desarrollo económico y un requisito básico para el funcionamiento saludable de todos los ecosistemas del mundo. El suministro de agua limpia para uso doméstico es esencial para la salud y supervivencia humanas; de hecho, la combinación de un suministro de agua potable segura y prácticas sanitarias y de higiene adecuadas, como lavarse las manos, se reconocen como las condiciones previas para la salud humana y la reducción global de los índices de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los niños.

El agua también es crítica para otras facetas del desarrollo sostenible – de la protección del medio ambiente y seguridad alimentaria al aumento del turismo e inversiones, de la autonomía de la mujer y educación de las niñas a reducciones en las pérdidas de productividad debido a la morbilidad y desnutrición. Como tales, incrementar el acceso al suministro de agua para uso doméstico y los servicios de saneamiento así como el mejoramiento del manejo de los recursos son puntos de entrada catalizadores en los esfuerzos para ayudar a los países en vías de desarrollo a combatir la pobreza y el hambre, proteger la salud humana, reducir la mortalidad infantil, promover la igualdad de los géneros y manejar y preservar los recursos naturales. Además, contar con suficiente agua para lavarse e instalaciones sanitarias seguras y privadas es primordial para el derecho fundamental de cada ser humano para su dignidad personal y amor propio.

Pero para los ciudadanos más pobres del mundo, el derecho a un suministro de agua segura y los servicios adecuados de saneamiento continúan siendo una promesa sin cumplir. Al menos 1.1 billones de personas¹ no tienen acceso a un suministro de agua segura y 2.4 billones no tienen

¹ Estas cifras se refieren a las personas sin acceso a una fuente de agua mejorada. Estudios de ONU-Hábitat y otros muestran que el número de personas sin acceso razonable a un suministro de agua segura y confiable es mucho mayor.

acceso a servicios básicos de saneamiento, una silenciosa crisis humanitaria que cobra miles de vidas diariamente, roba a los pobres su salud, frustra el progreso hacia la igualdad de los géneros y dificulta el desarrollo económico, particularmente en África y Asia.

Cada año millones de personas, en su mayoría niños, mueren de enfermedades asociadas con un suministro de agua, saneamiento e higiene inadecuados. Diariamente mueren unos 6,000 niños en países en desarrollo y emergentes debido a que necesitan un suministro de agua limpia y servicios de saneamiento². La escasez de agua, la pobre calidad del agua y los servicios inadecuados de saneamiento afectan negativamente la seguridad alimentaria, las opciones para ganarse la vida y las oportunidades educativas de las familias pobres del mundo en vías de desarrollo. Y aunque muchas más personas mueren por o sufren de los efectos negativos del agua y los servicios de saneamiento deficientes que las personas afectadas por temas de primera plana como la guerra, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, esos temas capturan la imaginación del público – así como los recursos públicos – de una forma en que no lo hacen los temas sobre el agua y los servicios de saneamiento.

Como este informe lo mostrará, hacer una diferencia en las vidas de los más pobres depende del compromiso político a los más altos niveles, tanto en el norte como en el sur, procesos realmente participativos que revelan la energía y creatividad de las comunidades pobres alrededor del mundo, así como los recursos adecuados. Tan solo el cumplir con la primera parte del Objetivo de Desarrollo del Milenio (reducir a la mitad, antes de 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable segura y servicios básicos de saneamiento)³) exige llevar a unas 275,000 personas diariamente un suministro de agua limpia durante los siguientes 12 años. Aunque parece desalentador, cumplir el objetivo de suministro de agua es, de hecho, alcanzable, posible y asequible. Alcanzar el objetivo de servicios de saneamiento será más difícil, y por lo tanto deberá prestársele más atención. Sin embargo, será necesario alcanzar ambos componentes del objetivo 10 - así como mejorar el desarrollo y manejo de los recursos hídricos como un factor crítico para cumplir el conjunto de ODM -- para avanzar realmente en contra de la pobreza y evitar el deterioro temporal o permanente del medio ambiente.

Entonces, ¿qué ha surgido como los elementos claves de la proposición que nosotros como Grupo de Trabajo quisiéramos transmitir en este punto medio de nuestro trabajo conjunto? ¿Qué creemos que será necesario para cumplir los ODM relacionados con el agua y los servicios de saneamiento?

En esencia, el Grupo de Trabajo sobre Agua y Saneamiento cree que será necesario combinar una acción nacional enérgica—guiada por estrategias propias y planes de acción preparados a escala nacional—complementada y apoyada por una acción internacional.

Nuestro punto de partida es reconocer la primacía de la acción a niveles nacional y subnacional – tan cerca como sea posible del lugar donde se encuentran los problemas y oportunidades. La clave para alcanzar los objetivos será movilizar a las mismas personas, país por país, particularmente de los barrios pobres y otras comunidades marginadas donde el acceso al servicio es más bajo. Es claro que el enfoque debe comenzar en los motivos.

² Informe mundial de 2000 sobre la evaluación del suministro de agua y medidas sanitarias de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

³ Las últimas tres palabras reflejan la expansión de este objetivo según se acordó en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002.

Los gobiernos locales, nacionales y subnacionales tienen la responsabilidad principal de expandir el acceso al suministro de agua y los servicios de saneamiento, y los gobiernos nacionales deben tener la responsabilidad primordial de garantizar que se satisfagan las necesidades de los pobres en sus países. Aunque los gobiernos no necesitan participar directamente en el suministro del servicio, sí necesitan fijar normas a los proveedores de servicios (incluyendo servicios públicos y del sector privado), e intervenir si fuera necesario para hacer que las cosas sucedan. Lo primordial es que el punto de partida debe ser una acción nacional – reconocer los ODM como objetivos de desarrollo con prioridad nacional, preparar estrategias y planes de acción para su logro, abrir oportunidades para la acción de la comunidad y movilizar la conciencia y apoyo públicos, en especial sobre los servicios de saneamiento y la higiene.

Dicho esto, es evidente que las agencias y actores internacionales, así como los países desarrollados que comparten el compromiso de los ODM, tienen un papel de apoyo clave. Instituciones multilaterales, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales juegan un papel importante, aunque de apoyo, para ayudar a los países a darse cuenta de *sus propios objetivos, estrategias y planes de acción determinados a nivel nacional*. En particular, éstos pueden ser defensores, catalizadores, movilizados de apoyo internacional y – especialmente para los países más pobres lejos de cumplir las metas – suministradores de recursos adicionales. Los trabajadores y analistas de investigación también tienen un papel importante para aclarar temas y dirigir la atención a puntos confusos, olvidados o simplificados excesivamente.

B. CÓMO CUMPLIR LOS OBJETIVOS: ACCIONES CRÍTICAS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

Basándose en el esquema general descrito anteriormente, las tareas del Grupo de Trabajo a la fecha han resultado en el seguimiento de las 17 proposiciones que consideramos son críticas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con el agua y los servicios de saneamiento. Como se señaló en el prefacio, estas proposiciones deben considerarse preliminares; se tratarán y revisarán en otras discusiones, se confirmarán con la recopilación de información objetivo, y se harán llegar a los interesados planificados para 2004.

Las primeras once proposiciones tratan el objetivo 10, mientras que las proposiciones 12 a 17 se relacionan con el manejo y desarrollo de los recursos hídricos para cumplir el conjunto de ODM (incluyendo el objetivo 10). Además, para mantener la estrategia general de reiteración de una acción nacional enérgica, las primeras 15 propuestas son de acción a nivel nacional mientras que las propuestas 16 y 17 son de acción a nivel mundial.

Proposiciones para tratar el objetivo 10

Claramente, a nivel nacional, alcanzar el objetivo 10 requerirá inversiones – tanto en hardware como en software. A pesar de la naturaleza obviamente crítica de los ingredientes de hardware y software específicos, nuestro Grupo de Trabajo ha enfocado sus ideas en algunas de las decisiones políticas menos obvias que deberán tomarse si en verdad van a lograrse los ambiciosos objetivos. Estas decisiones políticas nacionales pueden cristalizarse en las siguientes proposiciones.

Proposición 1: Los gobiernos nacionales—incluyendo los ministerios de finanzas y planeación y sus agencias de apoyo—deben estar convencidos de la importancia de lograr

los ODM de suministro de agua servicios de saneamiento. Necesitan reconocer que el agua y los servicios de saneamiento son esenciales para el éxito de todo desarrollo.

Dados los miles de retos de desarrollo que enfrentan los países y comunidades más pobres del mundo—del pandémico VIH/SIDA a la desigualdad del género dominante a la miseria absoluta—¿por qué se ha señalado como crítica y dividido en dos la proporción de personas sin acceso a agua y servicios de saneamiento? Los argumentos que respaldan expandir el acceso al suministro de agua y los servicios de saneamiento se han expresado en el lenguaje de *valores humanos*, encontrado en el concepto de un *derecho humano* a contar con servicios básicos y elaborado también en términos *económicos*. Aunque se basan en tradiciones diferentes, cada argumento conduce a la misma exhortación: Debemos actuar para garantizar que el acceso al suministro de agua y los servicios básicos sanitarios se conviertan en una realidad para los hogares pobres de todo el mundo. En realidad, los defensores del suministro de agua, los organismos normativos y los profesionales deberán sacar ánimo del hecho de que puede hacerse un caso de acción convincente y multifacético ante una variedad de electores potenciales clave que necesitan responder para lograr el objetivo.

Con respecto a los *valores humanos*, expandir el acceso a los servicios básicos como el suministro de agua y los servicios de saneamiento es un imperativo moral y ético arraigado en las tradiciones culturales y religiosas de todo el mundo. Virtualmente todos los sistemas espirituales y culturales del mundo expresan valores e imperativos que reconocen la primacía de la dignidad, equidad, compasión y solidaridad humanas. Por lo menos al principio nos exhortan a preocuparnos por el bienestar de los demás, en particular contribuyendo con nuestros distintos recursos hacia el mejoramiento de muchos pobres. En todo el mundo, estos principios han creado la base de acción de voluntarios, organizaciones religiosas y organizaciones sin fines de lucro—que a menudo operan sobre un presupuesto, esperanzas y compromisos muy reducidos—que extienden el suministro de agua y los servicios de saneamiento a los hogares pobres. Muchas intervenciones eficaces a nivel de la comunidad combinan el desarrollo económico y social con el crecimiento espiritual y los lazos de solidaridad comunitaria, movilizand así el entusiasmo y participación de sus comunidades. Los mismos Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en la comprensión compartida de que nosotros como seres humanos estamos en deuda los unos con los otros a niveles de la comunidad, nacional e internacional. Se informan por los principios de imparcialidad, justicia y la obligación del individuo de continuar el bien mutuo que caracteriza los sistemas religiosos y éticos del mundo.

La idea de que la comunidad mundial debería garantizar el suministro de agua y servicios básicos de saneamiento a los hogares pobres ha dado un paso adelante al considerar el acceso a estos servicios como un *derecho humano*. Un importante organismo de acuerdos internacionales ha reconocido el derecho a la vida, la salud, el bienestar y la protección contra las enfermedades. Como el suministro de agua y los servicios de saneamiento son fundamentales para lograr estos objetivos, se ha argumentado en el pasado que ambos son un 'derecho secundario' que proviene de convenios existentes. Más recientemente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) reconoció explícitamente que el acceso al agua es en efecto 'un requisito esencial para hacer realidad otros derechos humanos'; también reconoció el acceso al agua como un derecho humano fundamental.⁴ Respetar el derecho a contar con agua

⁴ "El derecho humano a contar con agua es indispensable para llevar una vida con dignidad. Es una condición esencial para la realización de otros derechos humanos... Los estados tienen que adoptar medidas efectivas para hacer realidad, sin discriminación, el derecho a contar con agua, como se establece en este Comentario General". Observación general Núm. 15 del ECOSOC, E/C.12/2002/11, 26 de noviembre de 2002.

implica responsabilidades no sólo para los gobiernos y la comunidad internacional, sino para los hogares también. En realidad, la experiencia ha demostrado que las intervenciones más sostenibles a nivel comunitario están caracterizadas por una importante inversión de mano de obra de la comunidad, otros recursos en especie y cuotas de usuarios en el diseño, construcción, mantenimiento y operación de instalaciones.

Por último, el mejoramiento del acceso al suministro de agua y los servicios de saneamiento está justificado sobre *bases económicas*, como que los hogares con mejores servicios disfrutan: de menos morbilidad, mortalidad y gastos por enfermedades relacionadas con el agua; de mayores oportunidades educativas y productivas para las mujeres y las niñas; de una mayor disponibilidad de agua potable que puede utilizarse para comenzar o ampliar pequeñas empresas; y de un mayor ingreso familiar. A nivel nacional, el mejoramiento del suministro de agua y la cobertura de servicios de saneamiento puede significar menores gastos para el cuidado de la salud, una mayor demanda de productos agrícolas, y más oportunidades de turismo nacional e internacional.

Proposición 2: Los países deben centrar sus esfuerzos y recursos en donde las necesidades y los retos son más grandes, como en áreas de barrios urbanos, áreas suburbanas y áreas rurales.

En muchas ciudades, provincias y países, es sorprendente lo poco que se conoce acerca de las características de los hogares que carecen de acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento. Dichas evaluaciones básicas deberán emprenderse de forma que se comprendan los obstáculos para expandir el acceso, y se creen los instrumentos financieros, políticos y de planeación relevantes para responder. En la mayoría de los países, el reto más grande para incrementar la cobertura de los servicios de saneamiento y agua será en los barrios urbanos muy poblados, las zonas suburbanas y las áreas rurales.

Se deberán utilizar mejor los recursos existentes. Aprovechar al máximo tales recursos es un requisito esencial para lograr los objetivos. Con base en una mejor información, los gobiernos nacionales, regionales y locales deberán reasignar sus escasos recursos existentes para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los subsidios deben promover servicios básicos para todos en lugar de servicios de lujo para unos cuantos. Garantizar el uso más rentable de los recursos y su asignación para las necesidades de inversión con mayor prioridad exige una reestructuración completa de los gastos públicos locales y nacionales.

Proposición 3: Enfocarse en el suministro del servicio, en lugar de la construcción de las instalaciones solamente, debe ser el centro de los esfuerzos para lograr el Objetivo 10.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se enfocan necesariamente en objetivos mensurables como la proporción de personas sin acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento. Sin embargo, es importante recordar que el suministro de agua y el saneamiento son servicios, no simplemente instalaciones. El primero es un proceso—que requiere la participación continua del gobierno, los proveedores de servicio y los hogares—mientras que el último es un producto que puede suministrarse en un proyecto único. Adoptar una orientación de servicio exige atención hacia los flujos financieros y acuerdos institucionales para las operaciones y el mantenimiento, así como incentivos para suministrar servicios confiables y seguros a todos los clientes (incluyendo los pobres) de forma continua. Se está contemplando este enfoque en Brasil, en donde el gobierno ha propuesto subsidiar el servicio a los pobres dependiendo no del suministro de la infraestructura física sino del suministro de servicio confiable.

Proposición 4: Las agencias y gobiernos donantes deben adoptar un enfoque “aprendiendo sobre la marcha” , combinando el financiamiento para la construcción de la capacidad y las inversiones de capital.

En la última década ha habido un enfoque indebido en la adjudicación de fondos para infraestructura y suministro del servicio sólo después de que se han emprendido la reforma institucional y la construcción de la capacidad. Esta estrategia era, a veces, el resultado de las políticas del donante que veía la construcción de la capacidad y las reformas políticas como requisitos esenciales para invertir. No obstante, en ciertos casos, las habilidades adquiridas se atrofiaban antes de que se materializara la inversión. En otros casos, nunca se hicieron realidad las expectativas de participación financiera del sector privado en el suministro del servicio después de la reforma institucional. Al seguir un enfoque simultáneo y de "aprendiendo sobre la marcha", se puede alcanzar un equilibrio entre la secuencia de las reformas políticas de construcción de la capacidad y las inversiones.

Proposición 5: La devolución de la autoridad para el suministro de servicios de saneamiento y agua a niveles locales, deberá estar acompañada siempre de la devolución de la autoridad financiera pertinente así como el suministro de apoyo técnico y gerencial para construir la capacidad local.

Descentrar la autoridad y responsabilidad a instituciones locales que carecen de requisitos técnicos, gerenciales o la capacidad financiera y autoridad para planear y suministrar el servicio puede tener el efecto de dificultar, en lugar de acelerar, la expansión de servicios sostenibles. En los casos en que sea factible, pueden usarse asociaciones con empresas locales y ONG para ayudar a construir la capacidad en los gobiernos locales y avanzar en la agenda de expansión del servicio. Las organizaciones cívicas también son recursos valiosos para promover la responsabilidad mediante la difusión de información y el hacer oír la voz y demanda de servicios de los ciudadanos. También es importante el cuidadoso equilibrio de autoridad entre las instituciones locales y el centro—por ejemplo, con respecto a fijar normas y políticas de subsidios—como que se atiendan los intereses de los hogares de bajos ingresos. Los gobiernos centrales deberían tomar medidas explícitas para garantizar que la estipulación de descentralización del servicio no sea capturada por las elites locales; debería crear en su lugar incentivos para los gobiernos locales para que atiendan a los pobres.

Existen fuertes vínculos entre la reforma local del gobierno y las reformas en el suministro de agua y los sectores de saneamiento. Bien podría ser que la estipulación de suministro de agua y servicios de saneamiento sea fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos locales. Un énfasis en la estipulación del servicio (Proposición 3) implica un mayor enfoque en el manejo continuo el cual, en el suministro de agua y sector de saneamiento, es a menudo más efectivo cuando se descentraliza el manejo al nivel más bajo pertinente.

Proposición 6: Los gobiernos deben reconocer que la carga financiera de servir a los pobres no puede recaer en los pobres solamente.

En la mayoría de las áreas sin acceso a servicios, los recursos financieros para cumplir los ODM deberán provenir de fuera de las comunidades en cuestión. La solidaridad es absolutamente necesaria. Por consiguiente, una parte de la financiación adicional debe provenir de personas que

ya cuentan con el servicio, usando los subsidios cruzados pertinentes; otra parte podría provenir de la solidaridad nacional y una parte más de donantes internacionales. Sin embargo, incluso en las comunidades más pobres, los beneficiarios pueden contribuir a través de distintas formas de aportaciones en especie. Dichas contribuciones engendran un sentido de propiedad, un mejor compromiso para cuidar y mantener debidamente las instalaciones proporcionadas, la demanda de responsabilidad de los proveedores de servicios y mejores probabilidades de sostenibilidad del servicio.

Cuando existe una cobertura baja, es muy difícil aplicar los principios de solidaridad para expandir los ingresos de los consumidores existentes; de ahí la necesidad de buscar otras fuentes de inversión para extender el suministro de agua y los servicios de saneamiento. En situaciones con una cobertura mayor, los subsidios cruzados pueden ser una opción importante y viable para garantizar que sea accesible para todos. En general, subsidiar el acceso (las conexiones en los sistemas de redes, por ejemplo) ha demostrado ser una forma más transparente de llegar a los pobres que subsidiar el consumo.

Propuesta 7: Los gobiernos y las compañías de servicios públicos deben incrementar el flujo de efectivo para atraer inversiones para expandir y mantener los servicios.

En muchas situaciones, los consumidores están dispuestos a pagar cuando pueden contar con proveedores responsables. Los hogares y las comunidades son capaces de tomar decisiones responsables acerca de las inversiones en el suministro de agua y servicios de saneamiento que sean sostenibles, y pagarán por éstos si los proveedores de servicios se hacen responsables de la calidad del servicio. La buena disposición de cobrar por parte del gobierno y los proveedores de servicios a menudo es el factor restrictivo para la adecuada generación de ingresos y movilización de recursos, en particular en aquellos países en donde los consumidores pagan solamente una fracción del costo de los servicios que reciben.

Únicamente los proveedores de servicios que generan suficiente flujo de efectivo pueden operar y mantener adecuadamente los sistemas actuales y establecer la fiabilidad crediticia para atraer inversiones y expandir los servicios. Cerrar la brecha de ingresos depende tanto de la reducción de costos como del aumento de los ingresos. Mejorar el cobro de los ingresos de todos los consumidores es una cuestión de supervivencia para la mayoría de los proveedores de servicios. En muchos casos, cargar simplemente por el servicio que se proporciona y cobrar las facturas a tiempo aumentará sustancialmente el flujo de efectivo y la fiabilidad crediticia. Los gobiernos deben poner el ejemplo pagando sus propias facturas de agua.

Debe definirse la unidad geográfica para la sostenibilidad financiera (municipalidad, provincia, país). Debe estructurarse la política de precios para cumplir los objetivos sociales, técnicos y económicos.

Proposición 8: Los servicios de saneamiento deben recibir al menos la misma prioridad que el suministro de agua para efectos de planeación, formulación de políticas y presupuesto.

"Suministro de agua y servicios de saneamiento", en ocasiones unido con "higiene", son palabras que frecuentemente aparecen juntas en discursos y pronunciamientos, y en realidad este trío forma parte de la piedra angular de la salud pública, así como del bienestar económico y social. Sin embargo, el saneamiento y la higiene desaparecen de algún modo durante las etapas de

planeación, formulación de políticas, presupuesto e implementación, mientras que la mejor parte del esfuerzo y los recursos se asignan al suministro de agua. Esta realidad refleja con frecuencia el poco compromiso político con el saneamiento; una baja demanda efectiva de servicios de saneamiento por parte de los usuarios; fuertes tabúes culturales y personales en contra de discutir el tema de los residuos humanos y la forma de deshacerse de ellos; la falta de un hogar institucional apropiado para el saneamiento; y el simple hecho de que expandir el acceso al saneamiento es con frecuencia más costoso y difícil técnicamente que expandir los servicios de suministro de agua. Dado que muchos de los beneficios de salud y ambientales provenientes de mejores servicios de saneamiento se otorgan a la comunidad en general y no a los hogares individuales, las instituciones de la comunidad tienen intereses creados en expandir el acceso a los servicios de saneamiento. Deberían ser apoyadas por políticas nacionales firmes que ayuden a mejorar la percepción individual y pública de tales intereses creados y de este modo ayudar a vencer las limitaciones e impulsar hacia delante la agenda sobre servicios de saneamiento.

El financiamiento para servicios de saneamiento no puede tratarse de la misma forma que el financiamiento para el suministro de agua. En muchos casos, los servicios básicos de saneamiento merecen y requerirán financiamiento gubernamental. ¿Por qué? Porque, como ya se ha señalado anteriormente, los beneficios privados de las inversiones en servicios básicos de saneamiento son bajos en comparación con los beneficios públicos mucho mayores de tales inversiones (por ejemplo, mejoras en la salud pública y la calidad del medio ambiente). En consecuencia, son bajos los beneficios particulares percibidos debido a los servicios básicos de saneamiento; por lo tanto, la demanda de tales servicios y la buena disposición de pagarlos de los hogares es consiguientemente baja. Esto justifica los subsidios de los servicios de saneamiento básico, en especial para los pobres en áreas objetivo con prioridad. Esto es en contraste con las instalaciones de suministro de agua a nivel de los hogares, las cuales tienen beneficios particulares muy percibidos para los mismos usuarios, provocando con ello una mayor disposición de pagar y justificar la recuperación de costos pertinente (de aquellos que pueden pagarla).

Proposición 9: Debería explotarse el poder de la comercialización social, en particular con respecto a expandir el acceso a los servicios de saneamiento y promover conductas higiénicas.

Alcanzar el objetivo ODM de servicios de saneamiento es mucho más un asunto de revelar la demanda a nivel de los hogares como el aumentar el suministro. A diferencia del suministro de agua, donde las mejoras al servicio normalmente comienzan a nivel del público con instituciones comunitarias sustentadas por marcos políticos nacionales, la cobertura de los servicios de saneamiento a menudo comienza a nivel privado y depende en gran parte de inversiones y decisiones de comportamiento tomadas en el hogar, con frecuencia totalmente ajenas al gobierno. El reto para los organismos normativos y planificadores es aprender la mejor forma de usar los recursos públicos para influenciar hacia el bien público estas decisiones en el hogar. La baja demanda documentada de servicios de saneamiento en el mundo en vías de desarrollo es, en algunos casos, el resultado de una comprensión limitada de los vínculos entre saneamiento, higiene y salud, no sólo a nivel personal sino también a nivel público. En otros casos, sin embargo, los hogares con recursos limitados simplemente han dado prioridad a otros gastos y no al mejoramiento de la higiene. La educación y la comercialización social, dirigidas tanto a los individuos como a las autoridades públicas, son claves para expandir el acceso a los servicios de saneamiento. El diseño de las instalaciones de saneamiento debe tomar en cuenta los principios efectivos de comercialización, incluyendo investigación para la innovación y desarrollo de

tecnología que responda a las preferencias, creencias y prácticas de los usuarios; demanda de opciones técnicas diferentes; motivaciones para cambiar; y capacidad para mantener las instalaciones a largo plazo. Como en toda práctica de comercialización responsable, la promoción de la higiene deberá tomar en cuenta las distintas necesidades y preferencias de los diferentes grupos de consumidores, como las mujeres y los niños.

En lugar de continuar con campañas educativas enfocadas exclusivamente en los beneficios de salud particulares de un mejor saneamiento e higiene personal y ambiental, se necesita una comercialización innovadora que capitalice las emociones humanas fundamentales como el orgullo, vergüenza, privacidad, conveniencia y competencia. Además, cuando sea cultural, técnica y financieramente posible, las campañas de comercialización podrían promover el uso de los residuos humanos (excremento y orina) como recursos a ser utilizados para propósitos productivos (por ejemplo, en la agricultura).

En virtualmente todas las culturas, la comercialización es más eficaz entre las poblaciones más jóvenes. Las campañas educativas sobre la higiene deben dar prioridad a las escuelas, en donde los estudiantes pueden ser dirigidos como beneficiarios y agentes de un cambio de actitud y comportamiento dentro de sus familias y comunidades. Incluir la educación sobre la higiene en el programa de estudios, junto con el suministro y mantenimiento de mejores instalaciones de saneamiento en la escuela, serán elementos esenciales de las campañas de comercialización en las escuelas.⁵

Proposición 10: Deberá hacerse disponible una amplia gama de opciones tecnológicas y niveles de servicio para facilitar la provisión de un suministro de agua segura y confiable así como servicios de saneamiento.

En relación con la Proposición 3, es importante mantener un enfoque en el objetivo de expandir el acceso a un suministro de agua adecuado y confiable así como servicios de saneamiento, en lugar de insistir en que se proporcionen opciones tecnológicas particulares a los hogares y comunidades no atendidas. Reconocer una amplia serie de opciones tecnológicas le permite a las comunidades con capacidades limitadas instalar la infraestructura de servicios de agua y saneamiento que desean, que están dispuestos a pagar y que pueden mantener a largo plazo; también disminuye los costos *per cápita*, permitiendo con ello que los recursos limitados lleven el servicio a más hogares. Bombas manuales, mejores pozos, utilizar agua de lluvia en las cosechas, instalaciones que usan mano de obra voluntaria y la promoción de proveedores de servicios independientes a pequeña escala son ejemplos de enfoques de "baja tecnología" que podrían ser particularmente relevantes y rentables para muchas áreas rurales y suburbanas. En algunos asentamientos urbanos, los sistemas de suministro de agua y saneamiento pequeños y operados localmente podrían ser menos caros de construir y mantener que los sistemas grandes y centralizados.⁶ Cuando normas técnicas restrictivas impidan estas clases de soluciones innovadoras, éstas deberían ser reevaluadas y, cuando sea viable, hacerlas más flexibles para permitir una selección de opciones técnicas apropiadas. Deberá mantenerse un equilibrio entre la

⁵ En muchas partes del mundo es imperativo que se suministren instalaciones separadas para niñas y niños, en particular cuando las niñas han comenzado a menstruar. Sin este tipo de instalaciones específicas, muchos padres sencillamente no permitirán que sus hijas asistan a la escuela.

⁶ En esta "facturación separada" de suministro del servicio, la ciudad se divide en zonas y cada una cuenta con su propio e independiente suministro de agua, recolección de aguas residuales y sistema de tratamiento. Estos sistemas más pequeños a menudo son más simples de operar y más baratos de instalar y mantener, y de este modo reducen la "aglomeración" de la inversión y eliminan las limitaciones tecnológicas para mejorar el acceso. Consultar Wright, Albert M 1997. "Toward a Strategic Sanitation Approach: Improving the Sustainability of Urban Sanitation in Developing Countries" Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial-UNDP; página 21.

"facilidad de mantenimiento" y la confiabilidad de las tecnologías. En asentamientos repletos de gente y áreas en donde los volúmenes de basura son altos, la necesidad de recolección, tratamiento y eliminación de aguas residuales, con o sin excremento, se convierten en un imperativo cada vez mayor. El uso de instalaciones compactas de tratamiento de aguas residuales que pueden utilizarse cerca de áreas residenciales haría posible capturar las ventajas de los sistemas de alcantarillado descentralizados.

Proposición 11: Los sistemas de monitoreo y evaluación deberán enfocarse en el acceso a los servicios, y no en la infraestructura, para proporcionar a los responsables de la toma de decisiones una base para tomar su decisión.

Los sistemas de monitoreo y evaluación para el acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento necesitan estar activos y recibir recursos suficientes desde los niveles internacional y subnacional. Igualmente importantes, en relación con las Proposiciones 3 y 9, estos sistemas necesitan emplear medidas de acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento válidas y confiables. Desde el punto de vista histórico, el monitoreo se ha enfocado en la presencia o ausencia de agua e infraestructura de saneamiento en particular; típicamente no se recopilaba la información sobre el funcionamiento, uso y confiabilidad de los sistemas. Sin embargo, en este momento existe la oportunidad de mejorar y fortalecer tal monitoreo y puede obtenerse un panorama más preciso del acceso al agua y los servicios de saneamiento. Más específicamente:

- El acceso a los servicios, en lugar de la infraestructura, debería ser el centro de las tareas de monitoreo. Como mínimo, el monitoreo debería evaluar si la infraestructura está funcionando y suministrando un servicio confiable. Los parámetros que les importan más a los usuarios—incluyendo la conveniencia, confiabilidad, sostenibilidad y suficiencia del suministro de agua y los servicios de saneamiento—deberán medirse con el tiempo. Deberá ofrecerse la igualdad de acceso (*por ejemplo*, para las mujeres y los pobres) para evaluar los impactos de las inversiones en los diferentes segmentos de la sociedad.
- Los sistemas de monitoreo deberán emplear un enfoque de encuesta por muestra (en lugar de, o además de metodologías de auto-reporte) tal que las políticas y planeación puedan basarse en más objetivos e información precisa en relación con el acceso al agua y los servicios de saneamiento.
- Los datos recolectados no sólo deberán ser analizados y reportados a instituciones nacionales e internacionales, sino que deberán ser organizados y compartidos de una forma fácil de comprender por el usuario con ONG, grupos cívicos y el público en general.

Proposiciones relacionadas con el desarrollo y manejo del agua como un recurso para cumplir el conjunto de ODM.⁷

El Grupo de Trabajo tiene seis proposiciones adicionales que se enfocan en cumplir el Objetivo 10 y promueven el desarrollo y manejo responsable del agua en apoyo del conjunto de ODM. Las primeras cuatro son para acciones a nivel nacional mientras que las dos últimas son para acciones a nivel mundial.

⁷ Se está llevando a cabo actualmente un análisis exhaustivo de las acciones relacionadas con el desarrollo y manejo del agua como un recurso para cumplir el grupo de ODM, en colaboración con los grupos de trabajo sobre el hambre, la pobreza y el medio ambiente a través de la "Iniciativa Sinergia". Los resultados de este análisis se incluirán en el Informe final del grupo de trabajo.

Proposición 12: La visión del Manejo Integrado de los Recursos Hídricos necesita expresarse en soluciones individuales para países específicos como una base para lograr el conjunto de ODM.

El Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (IWRM) es un enfoque para coordinar la política y la acción en el desarrollo de los recursos hídricos, del suelo y relacionados para optimizar el bienestar económico y social sin poner en peligro la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas ambientales. Sus características destacadas, como se consagró en los "Principios de Dublín", son aplicables no sólo al manejo del agua como un recurso, sino también a su utilización para dichos propósitos como suministro de agua para uso doméstico y servicios de saneamiento, irrigación, generación de energía y sostenibilidad del medio ambiente. El agua y su desarrollo, manejo y uso coordinados, incluyendo inversiones en infraestructura hídrica, es un requisito esencial para lograr el grupo de ODM, especialmente aquellos relacionados con la disminución de la pobreza y el hambre, el mejoramiento de la sostenibilidad del medio ambiente y las condiciones de salud, y el avance hacia la igualdad de los géneros.

Un objetivo que se fijó en Johannesburg requiere que los países tengan planes IWRM formulados antes de 2005. El objetivo 2005 se definió vagamente en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) y necesita aclararse. Tomando en cuenta que IWRM es un proceso continuo, el Grupo de Trabajo sugiere que se busque un enfoque realista para garantizar que se comience un proceso IWRM antes de 2005 en todos los países con una responsabilidad institucional pertinente en efecto. Y muy importante, los procesos IWRM deben prestar atención a temas de desarrollo y manejo, reconociendo el papel clave de la inversión en la infraestructura y las vastas deficiencias en los legados de infraestructura en los países más pobres con mayor riesgo de no lograr los ODM.

Los ODM están intrínsecamente interconectados. La mayoría de los impactos en las intervenciones del agua para el logro de más de un ODM, y los enfoques que explotan por completo el potencial de las sinergias necesitan promoverse. Por ejemplo, utilizar aguas residuales para fertilizar y regar las cosechas puede avanzar hacia el Objetivo 10, el objetivo de pobreza y el objetivo del hambre, como pueden hacerlo los programas de bombeo sin tierra, como los introducidos por Proshika y Grameen Bank en Bangladesh. Suministrar agua a los hogares para beber y para propósitos productivos, como jardines en el hogar, puede avanzar hacia el objetivo de pobreza y ayudar a lograr el Objetivo 10. Y los programas de almuerzo en las escuelas, combinados con letrinas y educación sobre higiene, pueden ayudar a avanzar hacia los objetivos de educación, género, hambre, suministro de agua y servicios de saneamiento al mismo tiempo.

Proposición 13: Los países necesitan desarrollar procesos de planeación y presupuesto para el desarrollo nacional que se enfoquen en lograr los ODM.

El Grupo de Trabajo ha observado que en muchos países los procesos actuales de planeación y presupuestales para el desarrollo aún no están alineados con el logro de los ODM. Pareciera una contradicción en diversos casos entre las aspiraciones de los ODM y los procesos de planeación y presupuesto. Los Documentos de la Estrategia para Reducir la Pobreza (PRSP) y los Marcos de Gastos a Mediano Plazo (MTEF) ofrecen un útil esquema para priorizar y asignar los recursos en los países IDA, aunque una revisión del sistema en conjunto pareciera ser oportuna.

Esto a menudo es una tensión inherente en el proceso PRSP: ¿los países deberían esbozar en una forma seria lo que *realmente se necesita* para cumplir los ODM o deberían esbozar lo que piensan que podrían lograr *dentro de los niveles probables de asistencia para el desarrollo*? Para los países más pobres lejos de cumplir los ODM, pareciera ser crucial hacer muy clara la brecha entre lo que podrían alcanzar con los niveles probables de asistencia para el desarrollo y lo que realmente necesitan para poder lograr sus objetivos.

Al mismo tiempo, hasta que los países en vías de desarrollo vean señales concretas de que los países donantes están tomando en serio los compromisos Monterrey, y están dispuestos a ir más allá de los niveles de asistencia actuales, existe renuencia para tomar un enfoque más optimista. Preparar PRSP⁸ que muestren tanto lo que podría alcanzarse con los probables montos de asistencia como el "enfoque" requerido para cumplir los ODM podría ofrecer un compromiso efectivo. La Evaluación Común de los Países de las Naciones Unidas – un instrumento fundamental de planeación a nivel nacional para todo el sistema de la ONU – también debería observar de manera realista las necesidades en el sector en vista de los ODM.

En términos de los procesos presupuestales a nivel nacional, los países necesitan asegurar el financiamiento sostenible cuando realicen inversiones en el sector: no deberá construirse ningún sistema a menos que se conozca cómo será financiado - no sólo la inversión de capital inicial, sino también los costos de operación y mantenimiento. Aunque este principio parece ser obvio, su aplicación podría ser una de las razones por las cuales no se está avanzando hacia el logro de los ODM debido a que en muchos países, la disponibilidad de los fondos (en los hogares y a nivel nacional) no es adecuada para las operaciones y el mantenimiento y, a falta de otros recursos, el gobierno está renuente a asignar las inversiones requeridas.

Por lo tanto, es esencial un acuerdo creíble para el flujo sostenible de fondos para cubrir los gastos de operación: el pago de los servicios por parte de aquellos que pueden hacerlo es un elemento crucial en cualquier sistema para crear un marco operativo estable y contribuir para subsidiar el servicio de los que no pueden pagar. Cuando no se estén satisfaciendo las necesidades de los pobres debido a que los recursos públicos disponibles están siendo captados por los ricos y poderosos, será preciso hacer las reformas pertinentes

Los procesos presupuestales también necesitan ser transparentes. Los gobiernos tienen que preparar sus presupuestos con la debida disciplina, y hacer asignaciones hacia el sector hídrico utilizando los recursos nacionales. Es fundamental disminuir la corrupción en todos los niveles, incluso en las organizaciones donantes y agencias internacionales.

Deberá darse prioridad al aseguramiento de la rentabilidad y eficiencia en el uso de los escasos recursos públicos. A este respecto, es crítico que se mantengan los sistemas existentes. El microfinanciamiento y el financiamiento basado en la comunidad pueden ser un punto de partida, crear un sistema de financiamiento interno en el proceso. Los gobiernos también pueden elaborar modelos financieros para apoyar a las organizaciones basadas en la comunidad y no gubernamentales, las cuales a menudo pueden suministrar servicios a menores costos. Sin embargo, en muchas comunidades y países sencillamente no existen suficientes recursos financieros para cumplir las necesidades básicas de suministro de agua y servicios de

⁸ Un requisito esencial, por supuesto, es que los PRSP sean propiedad de y elaborados totalmente por los países en cuestión. Esto requiere la construcción de capacidad.

saneamiento sin una acción que mejore los ingresos locales o incremente la asistencia financiera externa.

Proposición 14: Los países necesitan incorporar los análisis de género y el agua a las recomendaciones políticas y el diseño de programas en todas las áreas del manejo y desarrollo de recursos hídricos.

La participación de hombres y mujeres en la provisión del suministro de agua y los servicios de saneamiento así como las iniciativas de recursos hídricos integrados aumenta la efectividad del proyecto. Mejora los resultados del proyecto y las posibilidades de sostenibilidad. En otras palabras, es más probable que un proyecto alcance lo que los planificadores esperan si las mujeres son participantes activas e intervienen en la toma de decisiones. Además, la acción de la comunidad y la movilización social que rodean el suministro de servicios básicos sociales como el agua han demostrado ser un punto de entrada valioso para promover la autonomía de la mujer. Tener un papel líder en el manejo de los suministros de agua en la comunidad, por ejemplo, puede aumentar el capital social de la mujer así como su poder de negociación en el hogar.

La suposición esencial de una estrategia establecida es que las diferencias y desigualdades de los géneros son relevantes en todas las discusiones sobre el agua. Además, en muchos casos el análisis de las perspectivas del género en relación con los recursos hídricos debe estar especificado en el contexto. Es importante preguntar en cada situación particular cómo y por qué son relevantes los temas sobre el género. Un punto de partida es considerar las diferencias y desigualdades entre la mujer y el hombre, como la interrelación (y visibilidad) del uso del agua para efectos productivos y domésticos; el acceso y control que tienen el hombre y la mujer sobre el agua y otros recursos clave vinculados al agua como la tierra, el crédito y la extensión de servicios; y las preferencias con base en el género dentro de las instituciones públicas que trabajan sobre los recursos hídricos.

Proposición 15: Las innovaciones en hardware y software deberán promoverse en áreas estratégicas.

En el área de agua y servicios de saneamiento, existen muchas tecnologías probadas que ya han sido adoptadas y una gran parte de la energía y los recursos se ha ido en su desarrollo. No obstante, los avances tecnológicos así como las innovaciones en los mecanismos institucionales y financieros aún siguen siendo necesarios en las áreas clave. Algunos ejemplos incluyen:

- Técnicas robustas y rentables para utilizar el agua salina tanto en la agricultura como para fines domésticos, lo cual ampliará de forma importante la disponibilidad de los recursos.
- Tecnologías enfocadas al logro de múltiples ODM, incluso esfuerzos particulares para mejorar la "cosecha por gota", las cuales contribuyen para alcanzar el objetivo del hambre mientras reducen las demandas sobre los escasos recursos hídricos.
- Tecnologías y normas técnicas adecuadas para los servicios básicos de saneamiento, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Muchos países en vías de desarrollo han estado utilizando tecnologías, enfoques de diseño y normas técnicas que son inaplicables a sus condiciones. Por ejemplo, han estado utilizando tecnologías como procesos de tratamiento de fangos activados que son mucho más complejos que los filtros percoladores y los estanques de estabilización de desechos. Necesitan desarrollarse tecnologías menos costosas que sean sencillas técnicamente y más

fáciles de operar y mantener. Muchos países en vías de desarrollo también están utilizando normas para alcantarillados convencionales elaboradas hace más de un siglo. Estas normas no reflejan los avances en los sistemas hidráulicos ni los desarrollos en áreas tales como tecnologías de limpieza de alcantarillados, y resultan en costos excesivamente altos para la instalación de alcantarillado, y se requiere además de directrices más apropiadas para diseñar el alcantarillado y las plantas de tratamiento de aguas residuales.

- Plantas de tratamiento de aguas residuales eficaces, asequibles y fáciles de operar que puedan ubicarse cerca de zonas residenciales para permitir la "facturación separada" o descentralización de sistemas de alcantarillado en las grandes ciudades.
- Innovaciones en el drenaje y eliminación de desechos sólidos paralelamente con mejoras en el acceso a los servicios básicos de saneamiento. Hay una enorme necesidad desde las perspectivas de los gobiernos municipales y locales de tratar los problemas de drenaje y eliminación de desechos sólidos que enfrentan. Se necesitan enormemente enfoques viables para la planeación y una mayor implementación de programas para una gama más amplia de servicios de saneamiento en respuesta a la demanda efectiva y las capacidades financieras de los gobiernos.
- Manejo de aguas residuales urbanas en grandes aglomeraciones urbanas. Más allá de los hogares y el vecindario, el problema de financiamiento más grande sin resolver es la expansión del tratamiento de aguas residuales para servir áreas urbanas grandes y proteger el medio ambiente que le rodea. En la actualidad, sólo se trata una pequeña parte de las aguas residuales en ciudades de países en vías de desarrollo, aunque el tratamiento de aguas residuales urbanas es mucho más caro que el simple acceso al agua segura y servicios de saneamiento en los hogares. Una estrategia a largo plazo para el manejo de aguas residuales urbanas en grandes aglomeraciones urbanas en el mundo en vías de desarrollo es una de las principales prioridades⁹.

Debido a que diversas instituciones nacionales, regionales e internacionales están participando en varias dimensiones de las innovaciones tecnológicas sobre agua y servicios de saneamiento, sería beneficioso crear un "foro internacional de estrategias" para dar prioridad al trabajo relacionado con los obstáculos técnicos clave para cumplir los objetivos¹⁰. Parecería que diversas instituciones existentes están bien colocadas para actuar como un vehículo en tal foro.

Proposiciones para acciones de apoyo a nivel internacional

El Grupo de Trabajo tiene otras dos proposiciones que tratan los componentes esenciales de las acciones de apoyo necesarias a nivel internacional para alcanzar los ODM, como se resume a continuación. Ambas son relevantes para la consecución del Objetivo 10 y el manejo del agua como un recurso para el logro del conjunto de ODM.

Proposición 16: La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) del agua y los servicios de saneamiento debe estar totalmente alineada con la consecución de los ODM, y los países

⁹ De hecho, muchas ciudades en el mundo industrializado que se han negado a mantener sus sistemas podrían beneficiarse de tales enfoques y estrategias innovadoras.

¹⁰ La necesidad de tales innovaciones fue uno de los puntos principales planteados por la Comisión Mundial del Agua en su informe de marzo de 2000. Tomando en cuenta que la innovación requiere incubación, ellos recomendaron la creación de un fondo para innovaciones que ayude a promover las innovaciones institucionales y técnicas socialmente deseables.

que estén haciendo las cosas correctas no deberán preocuparse indebidamente por la falta de recursos financieros.

Esta proposición implica utilizar un enfoque de programa, dirigirse a los pobres y emplear mecanismos de financiación innovadores. Significa garantizar que los países más pobres que no pueden cumplir los ODM con sus propios recursos internos reciban el financiamiento adicional que necesitan para cumplir los objetivos. Significa aumentar no sólo la cantidad sino también la calidad de la asistencia para el desarrollo ¹¹. Y significa que no deberá suspenderse ningún programa o proyecto exitoso debido a la falta de financiamiento externo.

Los países con menores niveles de desarrollo humano y el menor progreso en los últimos diez años están aprisionados en trampas de pobreza, son evadidos por el desarrollo económico debido a impedimentos estructurales como geografía, clima, el peso de las enfermedades, el rápido crecimiento de la población, pesadas cargas de endeudamiento, dependencia de exportaciones de productos básicos y las desigualdades del actual régimen de comercio mundial. Para esos países, todas las reformas gubernamentales que permiten los entornos políticos y los esfuerzos de movilización social en el mundo no tratarán el hecho de que los recursos domésticos son simplemente inadecuados para apoyar una expansión significativa del suministro de agua y servicios de saneamiento. Sin una expansión importante a nivel de la AOD, estos países sencillamente no pueden cumplir los objetivos. Este punto es ilustrado por el hecho de que el éxito en África del Sur para incrementar de forma significativa el acceso al suministro de agua y los servicios de saneamiento sólo fue posible gracias a que se hizo disponible una gran cantidad de recursos adicionales como resultado de los subsidios cruzados.

Un informe reciente de OCDE/CAD¹² mostró que únicamente el 12% de la ayuda total para el sector hídrico en 2000-2001 fue para países en donde menos del 60% de la población tiene acceso a una mejor fuente de agua (que incluye la mayoría de los PMA), y que esa ayuda en el sector hídrico está concentrada en ciertos países -- los 10 países más beneficiados recibieron el 48% del total durante el período 1997-2001. Por lo tanto, una implicación es que los países donantes deberán enfocar sus esfuerzos en regiones y países en donde las necesidades son mayores - esto es, en África y Asia. Para los aproximadamente 60 países menos desarrollados y más pobres, serán esenciales los programas de ayuda a corto y largo plazos, de las principales agencias donantes e internacionales, de los bancos de desarrollo regional y de los bilaterales. El reto aquí no es solamente aumentar el monto de la ayuda, sino acelerar sustancialmente también el proceso para hacerla disponible así como algunas simplificaciones en los procedimientos, los cuales muy a menudo hacen que obtener la ayuda sea una pesadilla de negociaciones, múltiples sistemas de manejo y administración con las demoras resultantes.

Un problema relacionado es que la ayuda oficial para el sector deberá usarse más eficientemente y de una forma más coordinada, incluyendo la armonización de procedimientos y proyectos conjuntos. La evaluación del decenio del suministro de agua y servicios de saneamiento a finales de los 80's ya demostró que con frecuencia los donantes no se coordinan y de hecho compiten a menudo. Un informe reciente de OCDE/CAD demostró que la ayuda para el sector hídrico ha disminuido desde mediados de los 90's, y que el financiamiento está más y más disperso (más donantes dando menores sumas de dinero).

¹¹ Una dimensión de la calidad de la asistencia para el desarrollo se relaciona con la necesidad de donantes comprometidos a largo plazo. En particular, los donantes no deberán descontinuar el apoyo para proyectos sin la seguridad de que existen otros recursos de financiamiento sostenible.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Un medio para tratar los temas de recursos financieros inadecuados, la deficiente coordinación y cambio de prioridades del donante y el suministro de apoyo técnico y financiero suficiente y sostenido para la consecución de los ODM de agua y saneamiento sería a través de mecanismos multilaterales a nivel regional del donante. Las instalaciones regionales de agua y servicios de saneamiento podrían suministrar fondos para invertir en el sector y construir capacidad en los países más pobres. Una instalación así - la instalación hídrica de África - se encuentra en una etapa avanzada de desarrollo, y será presentada dentro del Banco Africano de Desarrollo. Aunque deberá evitarse un enfoque "de imitación" en otras regiones que tienen dinámicas internacionales muy diferentes, los países de otras zonas podrían tomar la delantera para solicitar mecanismos de inversiones de financiación y construcción de capacidad que satisfagan sus necesidades. Algunas características de la instalación hídrica de África parecen proporcionar ideas útiles para instalaciones similares en otros lugares -- incluso ser presentadas en un banco regional con el apoyo y coordinación de la Oficina Regional de la ONU, el acceso basado en la auto-selección, y el uso de un enfoque "aprendiendo sobre la marcha" -- combinando la construcción de capacidad, reformas e inversiones hacia el logro de los ODM de agua y servicios de saneamiento

Para garantizar que se incluya y dé prioridad a los pobres, los vulnerables y alejados de las mejoras en los servicios, la AOD deberá dirigirse dentro de los países a programas que beneficien a los más pobres. Los subsidios deberán enfocarse en el acceso en lugar del consumo y ayudar a "invadir" la comunidad y los recursos privados a través de mecanismos de ayuda basados en el rendimiento. Los proyectos que servirán principalmente a los grupos con medianos y altos ingresos se deberán excluir de la AOD, pero los países deberían recibir ayuda para desarrollar mecanismos mediante los cuales puedan pagar el costo de sus servicios a través del mejoramiento de los servicios públicos y apoyando el desarrollo de mercados financieros locales.

Los países distintos a los mencionados anteriormente necesitarán movilizar ellos mismos gran parte de los recursos, en su mayoría recursos públicos, aunque podría estar próximo en algunos casos el financiamiento del sector privado internacional o local. La capacidad de los países para movilizar tal financiamiento depende enormemente de la medida en la cual sus economías logren un crecimiento dinámico – mismo que requiere una diversidad de apoyo internacional que va mucho más allá del que está disponible actualmente en comercio, alivio de la carga de la deuda y asistencia.

Debido a que enfocarse en lugares en donde las necesidades son más grandes a menudo implicará trabajar en países con estructuras políticas inadecuadas relacionadas con el agua y los servicios de saneamiento, la asistencia para el desarrollo necesitará abordar simultáneamente las reformas y la inversión. Las acciones para mejorar la capacidad institucional y las reformas políticas así como la financiación para infraestructura deberán venir juntas como un paquete en lugar de que la última se atribuya a la conclusión exitosa de la primera – la AOD debe apoyar el enfoque "aprendizaje sobre la marcha" en lugar de insistir en un enfoque secuencial y condicional. Permitir que las reformas e inversiones ocurran simultáneamente ayudará a dirigir el conflicto entre el deseo de tener reformas vigentes antes de las inversiones y cumplir los ODM antes de la fecha límite de 2015. Este enfoque paralelo podría depender de un programa creíble de inversiones y un compromiso (al nivel más alto) para efectuar reformas simultáneamente.

Lo primordial en términos de una mayor asistencia internacional para los países más pobres es que se requieren dos cosas: una evaluación realista en cada país de lo que realmente se necesita para cumplir el Objetivo 10; y la disposición de parte de los donantes de asignar entonces los fondos necesarios. En el sector hídrico, los donantes y países en vías de desarrollo también se han acostumbrado a identificar lo que puede hacerse *dentro de los límites de las asignaciones de asistencia existentes*. Para cumplir los objetivos, este proceso debe llamar la atención identificando las necesidades y demandas en primer lugar y asignando después las asignaciones apropiadas.

Por lo tanto, en resumen:

- Los países donantes deben cumplir su parte del consenso de Monterrey para suministrar asistencia oficial para el desarrollo, expandiendo con ello la asistencia para inversiones en agua y servicios de saneamiento así como otros sectores críticos.
- Los donantes deben aumentar la eficiencia de la asistencia a través de una mejor coordinación
- La asistencia oficial para el desarrollo debe canalizarse a lugares en donde sea más alto el posible impacto en los ODM.
- Los países que necesitan recursos adicionales para cumplir los ODM relacionados con el agua y servicios de saneamiento tienen que asegurarse de que se exprese eficazmente la demanda de inversiones en estos sectores, de manera que se supere la evidente y actual desigualdad entre el suministro y la demanda.

Proposición 17: Existe la necesidad de reformar las estructuras institucionales mundiales para apoyar los temas de recursos hídricos y servicios de saneamiento.

Si tienen que alcanzarse los ODM, debe mejorarse la forma en la cual la comunidad internacional está apoyando el trabajo en el área de servicios hídricos y saneamiento y alinearlos con los ODM. Esta comunidad internacional abarca el sistema de la ONU, el sistema de desarrollo multilateral más grande que incluye instituciones financieras de desarrollo así como donantes bilaterales y organizaciones más amplias de la sociedad civil.

La necesidad crítica internacional es fortalecer el enfoque y dedicación a los ODM entre todos los actores internacionales clave - las mismas agencias de la ONU, los principales donantes bilaterales, las ONG internacionales, las organizaciones regionales y el sector privado. Existen varias medidas que deberán tomarse para lograr este fin.

En los **acuerdos institucionales dentro del sistema de la ONU**, el Grupo de Trabajo reconoce que, dentro de este sistema, un gran número de agencias está involucrado en los recursos hídricos y servicios de saneamiento sin que exista una "agencia líder" oficial (como, por ejemplo, FAO es para la agricultura y OMS es para la salud). En el año 2000 las agencias de la ONU dieron un paso importante hacia la coordinación del sistema al lanzar el Programa de Evaluación del Agua en el Mundo, cuyo Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (WWDR), el primero de los cuales se emitió en marzo de este año, está jugando un papel importante en la presentación de un panorama claro de la situación de los recursos hídricos en el mundo cada tres años. Un desarrollo más reciente pero igualmente importante ha sido el establecimiento, por parte de la Junta de Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (CEB), de la ONU-Agua como el mecanismo entre agencias para el seguimiento de las decisiones de WSSD relacionadas con los recursos hídricos y los ODM sobre agua dulce, y la solicitud de CEB

a la ONU-Agua para preparar sus términos de referencia y modalidades de trabajo, incluyendo arreglos para la participación continua y efectiva de actores externos a la ONU.

Dados estos desarrollos, el Grupo de Trabajo considera que es el momento preciso para que el sistema de la ONU tome medidas para prepararse lo suficiente para un enfoque definido y enérgico de los objetivos ODM del agua. Aunque el Grupo de Trabajo no defiende la creación de una nueva "agencia" para el agua, sí propone que se exploren cuatro medidas específicas:

- Las agencias que son parte de la ONU-Agua podrían desarrollar una estrategia para el apoyo sostenible de los objetivos ODM sobre el agua, que reproduzca la estrategia general de cuatro etapas de Naciones Unidas para ayudar a la comunidad internacional en conjunto a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que incluyen (1) los procesos para reportar los ODM, los cuales se enfocan en la pregunta "¿en dónde estamos?", (2) las actividades para movilizar el apoyo político para la Declaración del Milenio, (3) el apoyo operativo a través de actividades a nivel nacional para ayudar a que los países implementen las políticas necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y (4) la corroboración de análisis que traten la pregunta "¿qué será necesario?"
- En la misma vena, los términos de referencia de la ONU-Agua, en proceso de elaboración actualmente, podrían incluir referencias específicas a las medidas que tomarán las agencias de la ONU (con la asistencia de actores externos a la ONU), para (1) reportar el avance hacia las metas, (2) movilizar el apoyo político, (3) proporcionar apoyo operativo, y (4) emprender análisis sustantivos.
- Para tratar la necesidad de dar instrucciones estratégicas a las agencias miembros individuales y hacerlas responsables de su desempeño, podría crearse un grupo informal de altos funcionarios capaces de comprometer a sus agencias. Un ejemplo que viene a la mente es el Grupo de Trabajo sobre la Supervivencia Infantil, el cual manejó la campaña de vacunación a nivel mundial y después se disolvió cuando logró su tarea.
- Bajo la dirección de ONU-Agua, el Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo podría considerarse como un mecanismo para el reporte periódico de los avances logrados en el área de desarrollo y manejo de los recursos hídricos para la consecución del conjunto de ODM, complementando el papel que el Programa de Monitoreo Conjunto (JMP) está jugando como el mecanismo oficial de monitoreo para los objetivos ODM sobre el suministro de agua y servicios de saneamiento. La publicación del WDDR en 2006, 2009, 2012 y 2015 proporcionaría una serie ideal de revisiones por tiempo a lo largo del camino hacia 2015.

También existe la necesidad de mejorar el **monitoreo y evaluación** a nivel mundial. Como se indicó antes, el Grupo de Trabajo cree que deberá mejorarse el monitoreo de las necesidades a nivel nacional y subnacional. Aunque también existe una dimensión mundial y regional a monitorear debido a que el logro de los ODM es un compromiso mundial.

Un tema que requiere análisis se relaciona con el Programa de Monitoreo Conjunto (JMP), el cual ha recibido fondos en gran parte de sus dos agencias principales, UNICEF y OMS, y cuyos mandatos parecen difíciles de lograr dados sus limitados recursos. Hay una clara necesidad de fortalecer el JMP como el mecanismo clave mundial para monitorear el acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento, y de proporcionarle los recursos sustanciales necesarios que le

permitan hacer su trabajo con eficacia y monitorear verdaderamente el avance hacia los ODM sobre suministro de agua y saneamiento. Algunos de los principios importantes aquí incluyen:

- Debe cambiarse el enfoque de medir el suministro de infraestructura a medir el acceso sostenible a servicios seguros y adecuados, y de recopilar datos del sistema del proveedor a recopilar datos del suministro real del servicio de acuerdo con las normas acordadas.
- Se deberán respetar las estrategias nacionales y los indicadores de monitoreo; sin embargo, para promover la comparación de los datos el JMP deberá identificar y probar algunos parámetros comunes que pueden medirse fácilmente a nivel de los hogares, y utilizarlos en la recopilación de datos estándar de los hogares sobre el acceso al suministro de agua segura y servicios básicos de saneamiento.
- Se deberá monitorear el acceso a nivel nacional y subnacional, utilizando técnicas de encuestas por muestra para complementar las estadísticas nacionales cuantitativas de suministro de infraestructura.
- El JMP deberá promover un enfoque de interés, alentando a los gobiernos nacionales a cooperar con agencias locales e internacionales de la sociedad civil, incluyendo los representantes de grupos de consumidores.
- El JMP deberá jugar un papel más activo para promover la construcción de capacidad para propósitos de monitoreo a nivel nacional y subnacional.
- El JMP y los gobiernos nacionales deben adherirse a los programas acordados para la publicación de los datos de monitoreo en un formato coherente a nivel nacional e internacional; el informe debe ponerse a disposición del público para promover la transparencia.

Un segundo tema, el cual es más amplio y mucho más difícil de alcanzar y sobre el cual el Grupo de Trabajo ha reflexionado detenidamente, se relaciona con las maneras en las que la comunidad internacional podría lograr un enfoque estratégico de alto nivel que no se inmovilice por intereses institucionales. ¿Cómo pueden los principales interesados -- los líderes mundiales que se comprometen con los ODM -- garantizar que su agenda se toma fielmente por aquellos que trabajan en las instituciones que ejecutan, y que intereses institucionales no se apropiarán de la misma?

Al menos tres factores sugieren que un grupo que pudiera ponerse un poco detrás de las organizaciones existentes y considerar la eficacia de sus programas sería útil para avanzar hacia los ODM:

- En las instituciones internacionales existentes, dentro del sistema de la ONU y más allá, hay poca supervisión y responsabilidad, y las mismas instituciones tienden a fijar, implementar y evaluar sus propias agendas.
- Virtualmente todos los informes recurrentes existentes sobre el agua se concentran en "lo que el mundo debería estar haciendo" o "por qué mi institución lo está logrando en esta área". Hay poca o ninguna atención sostenida de alto nivel a preguntas tales como "¿Qué tiene que ocurrir para que haya un verdadero cambio?" "¿Está ocurriendo o no?", y "Si no está ocurriendo, ¿por qué no está ocurriendo?" Un informe prominente periódico y enfocado que evite la defensa en favor de recomendaciones centradas y señaladas sería, como mínimo, útil para los líderes mundiales comprometidos con los ODM, para los altos funcionarios que tratan de

- dominar a otros altos funcionarios, y para aquellos que tratan de desarrollar las políticas gubernamentales a todos los niveles.
- Aunque organismos tales como el JMP y el Informe sobre el Desarrollo Mundial están preocupados por monitorear el progreso hacia los resultados relacionados con el agua, no existe un mecanismo para monitorear las aportaciones – no sólo el apoyo de donantes externos e instituciones financieras internacionales como las efectuadas por la OCDE, sino también los compromisos de inversiones y reformas financieras, institucionales y políticas a nivel nacional y subnacional. Una manera de interpretar los resultados a la luz de tales aportaciones sería satisfacer una necesidad importante, así como ayudar al compromiso internacional sostenido con los ODM y los objetivos sobre el agua en particular.

Al mismo tiempo, existen varios factores que apuntan hacia la cautela y sugieren que el establecimiento de un grupo independiente sería examinado con gran cuidado. Estos incluyen, por ejemplo:

- Dada la naturaleza política inherente de los recursos hídricos y el sector de saneamiento, ¿es realmente posible lograr en la práctica, la independencia requerida de tal grupo?
- Debido a que podrían ser considerables el tiempo y esfuerzo involucrados en el establecimiento de dicho grupo, ¿no sería preferible dirigir tales recursos a una acción en el país en lugar de la supervisión mundial, especialmente debido a que el agua no es un producto mundial sino local?¹³
- ¿Podría el establecimiento de tal grupo señalar la necesidad de otros ODM que cuenten con sus propios mecanismos de monitoreo, y por tanto conducir a la proliferación inadecuada de dichas instituciones?
- ¿El establecimiento de un nuevo grupo sería perjudicial para los mecanismos existentes de monitoreo de resultados tales como el JMP, y por tanto sería preferible no enfocarse en el fortalecimiento de los mecanismos existentes?

En contra de estos antecedentes, el Grupo de Trabajo recibe con beneplácito la reciente y audaz decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de establecer un "Panel de Personas Eminentes" en el tema de Agua y Saneamiento. Para ayudar a implementar esta decisión, los Coordinadores del Grupo de Trabajo han preparado una serie de recomendaciones específicas para los Términos de Referencia del Panel.

¹³ Sin embargo, tome en cuenta que el monitoreo regional o mundial promueve la presión entre los coetáneos sobre el desempeño de los Gobiernos.

ANEXO I. GRUPO DE TRABAJO SOBRE AGUA Y SANEAMIENTO DEL PROYECTO MILENIO

Nota: Las nacionalidades de los miembros del grupo de trabajo (distintos a los servidores civiles internacionales) aparecen en corchetes.

Ingvar Andersson

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD)

Margaret Catley-Carlson (Canadá)

Nueva York:

Ivan Cheret (Francia)

International Consultant, París

Kamla Chowdhry (India)

Vikram Sarabhai Foundation, Nueva Delhi

Bill Cosgrove (Canadá)

Consejo Mundial sobre el Agua

Jennifer Davis (EE.UU.)

Instituto de Tecnología de Massachusetts

Manuel Dengo

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)

Halifa Drammeh

Programa sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNPD)

Gourisankar Ghosh (India)

Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC)

Mi Hua (China)

Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard

Hans Olav Ibrekk (Noruega)

Ministro de Medio Ambiente, Noruega

Sir Richard Jolly (RU)

Instituto de Estudios para el Desarrollo, Sussex

Torkil Jonch-Clausen (Dinamarca)

Global Water Partnership

Roberto Lenton (Argentina,

Copresidente)
El Instituto sobre la Tierra de la Universidad de Columbia

Mike Muller (Sudáfrica)

Departamento de Asuntos sobre el Agua de Sudáfrica

Dennis Mwanza (Zambia)

Water Utility Partnership, Dakar

Ravi Narayanan (India)

Water-Aid, Londres

Noma Nyoni (Zimbabwe)

Instituto para el Desarrollo del Agua y Saneamiento, Harare

Kalyan Ray

Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (ONU-HÁBITAT)

Frank Rijsberman (Los Países Bajos)

Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI)

Jamal Saghir

Banco Mundial

David Seckler (EE.UU.)

International Consultant, Greeley

Andras Szollosi-Nagy

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Vanessa Tobin

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Albert Wright (Ghana, Copresidente)

Grupo de Trabajo sobre el Agua en África

Gordon Young

Programa Mundial de Evaluación del

Agua de la ONU