

Hacer del saneamiento una realidad:

de la “voluntad política” a la acción

Notas de políticas

En un cambio con respecto a las tendencias históricas, son cada vez más los gobiernos que se están comprometiendo públicamente a lograr el acceso universal al saneamiento. Pero, ¿cómo pueden hacer los gobiernos que esa voluntad política retórica se convierta en verdaderos progresos? Un paso esencial sería traducir el compromiso político de alto nivel en prioridad para el saneamiento en todos los niveles y departamentos del estado, y en procesos de corrección del rumbo que permitan identificar y adaptarse a los retos en la implementación. En este documento de política se analizan los incentivos que dan forma a estos procesos y se sugieren posibles vías para traducir la voluntad política en acción.



Recomendaciones:

Surgen dos recomendaciones clave para gobiernos nacionales comprometidos con alcanzar el acceso universal al saneamiento, así como para otros actores que buscan fomentar la voluntad política:

En primer lugar, contagiar dicha prioridad política a niveles locales de la administración y a todos los ministerios pertinentes. ¿Cómo?

- Lograr el apoyo de las personas implicadas, ligando el saneamiento a sus visiones del mundo (sentimiento nacional, modernidad).
- Aprovechar las aspiraciones personales, garantizando que los esfuerzos de saneamiento reciben reconocimiento público y contribuyen a la progresión profesional.
- Poner a personas de alto nivel a cargo de impulsar dicha prioridad en todos los ministerios y departamentos
- Reconocer y trabajar en el marco de las realidades financieras, legales y políticas de la descentralización que afectan la autonomía y voluntad de los responsables de la toma de decisiones a nivel local.

En segundo lugar, invertir en una corrección del rumbo que aborde cuellos de botella. ¿Cómo?

- Invertir en sistemas de verificación fiables para reducir el sesgo en los informes y aumentar la confianza en los datos de seguimiento.
- Crear una cultura de aprendizaje, donde haya espacio y flexibilidad para probar, errar, aprender y adaptar.
- Utilizar mecanismos informales de intercambio y monitoreo, como pueden ser grupos de WhatsApp, que traspasan jerarquías.
- Establecer mecanismos de revisión primando la calidad frente a la cantidad e involucrando a quienes tienen poder de decisión, para que así resulten en mejoras en la implementación.

Introducción

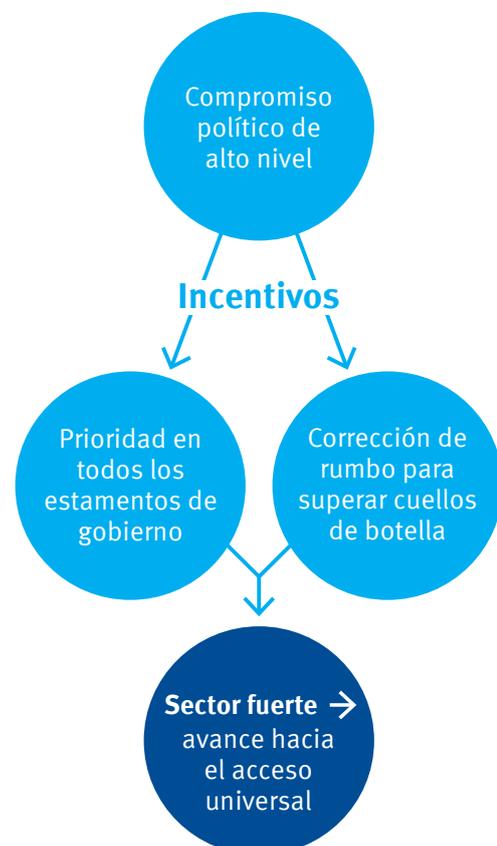
Históricamente, la principal barrera a los avances en saneamiento ha sido la falta de voluntad política para brindar apoyo al sector. Pero en los últimos 15 años, este apoyo ha aumentado paulatinamente a nivel global, al menos en declaraciones públicas de alto nivel.^{1,2} El ejemplo más claro es la ambiciosa meta de saneamiento e higiene en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6: “lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre” para 2030.

En línea con esta meta y la ambición que conlleva, un número cada vez mayor de países está mostrando su compromiso con el saneamiento a los más altos niveles del gobierno. Sin embargo, este compromiso por sí solo no es suficiente para lograr un verdadero progreso hacia el acceso universal. Investigaciones anteriores sobre las experiencias de países del sudeste asiático³ apuntan a que hay dos aspectos esenciales para que ese compromiso se traduzca en resultados: dar prioridad al saneamiento en todos los estamentos del estado; y establecer procesos de “corrección del rumbo” que identifiquen cuellos de botella para la implementación y lleven a cabo adaptaciones rápidas de políticas. Si dar prioridad fuera el motor que impulsa avances en el saneamiento, la corrección del rumbo sería el timón que permite adaptaciones reactivas mediante reformas legales, institucionales y de políticas. Ambas medidas son necesarias para navegar la complejidad que caracteriza el saneamiento y lograr un sector fuerte capaz de prestar servicios de saneamiento universales.

Las investigaciones que abordan estos aspectos suelen centrarse en la presencia de elementos concretos como metas específicas, funciones institucionales claras, presupuestos, capacidad y sistemas de seguimiento y aprendizaje.^{4,5,6} No se ha prestado atención suficiente a los incentivos que dan forma a los dos aspectos

esenciales mencionados, y que conseguirían hacer que esos elementos se introdujeran y funcionaran en la práctica. Para paliar esta brecha de conocimiento, WaterAid encargó al Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido una investigación en tres países. La investigación se centró en analizar cómo influyen los incentivos en hacer que el compromiso político de alto nivel se traduzca en prioridad en los distintos niveles del estado y en la corrección del rumbo para superar cuellos de botella en la implementación.

La investigación se nutre de tres estudios de caso: saneamiento urbano en Indonesia y saneamiento rural en Etiopía y la India (centrados en el estado de Chhattisgarh). Los tres países muestran cierto compromiso político de alto nivel. Por ejemplo, el Primer Ministro de la India, Narendra Modi, hizo del saneamiento



Marco de investigación (WaterAid)

Tabla: Tasas de defecación al aire libre y saneamiento mejorado en los países estudiados

	Etiopía (medio rural)			India (medio rural)			Indonesia (medio urbano)		
	2005	2015	Clasificación*	2005	2015	Clasificación*	2005	2015	Clasificación*
Defecación al aire libre	68%	34%	4º	73%	61%	21º	15%	13%	39º
Saneamiento mejorado	14%	28%	15º	20%	29%	41º	68%	72%	40º

Fuente: Basado en datos del Programa Conjunto de Monitoreo OMS/UNICEF (www.wssinfo.org)

* Desempeño relativo del país en cuanto a tasas de reducción de la defecación al aire libre y aumento del saneamiento mejorado.

una de las principales prioridades de su mandato, y en Indonesia funcionarios de alto nivel del Ministerio Nacional de Planificación para el Desarrollo y otras instituciones lograron incluir el saneamiento urbano en la agenda política. En Etiopía, el compromiso hacia el saneamiento es más difuso, con varios ministros y funcionarios de alto nivel como responsables del mismo. Gracias a todo ello, los tres países han logrado unos avances significativos en la prestación de saneamiento, aunque aún queda mucho por hacer para garantizar que esos servicios de saneamiento sean universales.

Resultados

Los valores de modernidad, junto con ventajas políticas y profesionales, pueden ayudar a impulsar la prioridad del saneamiento

En los tres países, parece que hay dos tipos de incentivos que han sido clave para convertir los compromisos políticos de alto nivel en prioridad para el saneamiento en todos los estamentos del estado.

Uno de estos tipos de incentivo funciona **alineando el saneamiento con los valores o la visión del mundo de líderes electos, funcionarios y quienes llevan a cabo la implementación**. Con una narrativa adecuada, se les anima a que se pregunten: “¿Creo en esta causa?”, y a participar. Algunos ejemplos serían la utilización de conceptos como la modernidad y la competitividad económica para lograr dicho

apoyo político. En menor grado, los gobiernos utilizaron mensajes políticos relacionados con símbolos de su patrimonio histórico y cultural. Por ejemplo, la fecha señalada para alcanzar el objetivo del programa de saneamiento rural de la India, Swachh Bharat Mission-Gramin (SBM-G), coincide con el 150 aniversario del nacimiento de Mahatma Gandhi, y en el logo del programa figuran sus características gafas.

En la India y en Indonesia, las personas entrevistadas mencionaron la Iniciativa sobre Economía del Saneamiento, que cuantificaba el coste económico de un saneamiento inadecuado para fomentar el compromiso de alto nivel sobre saneamiento. Sin embargo, a niveles más bajos de gobierno se utilizaron ideas más generales de modernidad y competitividad económica para fijar esa prioridad. En palabras de una persona entrevistada en Indonesia: “Al nivel local, no es el coste económico [...] lo que hace avanzar el programa, sino la imagen de ciudad inteligente y moderna que los [alcaldes] quieren proyectar.”

El otro tipo de incentivos logra apoyo político a través de ofrecer oportunidades de **progreso personal y profesional, mediante la pregunta “¿Y qué gano yo?”**. Estos incentivos aprovechan el deseo de obtener ventajas políticas, mejora profesional o prestigio personal.



El primer ministro indio Narendra Modi participa en una marcha para el lanzamiento de la campaña nacional del limpieza en Nueva Delhi, el 2 de Octubre de 2014.

Crédito: Associated Press.

Incentivos encontrados y relaciones de poder menoscaban la priorización

Los incentivos identificados son necesarios pero no siempre suficientes para que se otorgue prioridad a la implementación de políticas de saneamiento, pues la existencia de incentivos encontrados puede dificultar esa priorización.

Para que la priorización del saneamiento llegue desde **el nivel nacional al nivel local**, es necesario que los funcionarios locales cuenten con la autoridad y el presupuesto necesarios. Las opciones de los funcionarios pueden verse afectadas por el grado de autonomía que crean tener, y que a menudo depende de normas políticas y legales sutiles e informales.

En Indonesia, el Ministerio de Obras Públicas suele encargarse de construir las infraestructuras de agua y saneamiento con cargo a los presupuestos nacionales, y posteriormente la titularidad se transfiere, teóricamente, a las autoridades de distrito. Los funcionarios locales, sin embargo, suelen ser reacios a aceptar esa titularidad y la responsabilidad del funcionamiento y mantenimiento de la misma, en un contexto de rígida normativa sobre gasto público y titularidad legal poco clara.

En la India, algunas personas entrevistadas opinaron que otorgar prioridad al programa era una forma en que los políticos podían ganar votos. Dentro de la burocracia existente, los funcionarios perciben el saneamiento como vía para el avance profesional por su importancia política. En Indonesia, la competencia entre ciudades alienta a los líderes a priorizar el saneamiento. Desde 2014, el gobierno viene concediendo galardones para reconocer las iniciativas de los líderes urbanos, galardones que van desde el aumento en la dotación presupuestaria hasta innovaciones en la prestación de servicios. El incentivo es más el prestigio entre iguales que el valor del premio en sí.⁸



Entrega de premios Sanitasi en Indonesia.

Crédito: Sanitation and Water for All

Dado que el saneamiento es un tema transversal que afecta a varios sectores, enfrenta el riesgo doble de o bien quedar huérfano o bien quedar aislado si un único ministerio lidera la cartera. Los esfuerzos por prevenir este riesgo se basan en extender la prioridad a todo el gobierno –entre ministerios o departamentos responsables en un mismo nivel– pero suelen verse dificultados por percepciones sobre el poder relativo y el estatus de distintas instituciones y programas. Estas percepciones pueden afectar a la voluntad de colaboración e implementación de políticas por parte de las instituciones clave.

En Etiopía, el Ministerio de Salud es el responsable del saneamiento rural a nivel federal. El saneamiento por tanto queda “escondido” en una cartera amplia, y supervisado por un Equipo de Trabajo de Higiene y Salud Ambiental, de nivel inferior a la dirección. Este nivel relativamente bajo en el liderazgo institucional del saneamiento afecta su capacidad para impulsar la prioridad del saneamiento entre distintos ministerios y otros grupos interesados en WASH.

Los incentivos ligados a ventajas profesionales y políticas son básicos para corregir el rumbo

Los incentivos ligados a visiones del mundo (“¿Creo en esta causa?”) que fomentan la priorización también influyen positivamente en la corrección del rumbo. Pero los incentivos ligados a ventajas profesionales y políticas (“¿Y qué gano yo?”) tienen una influencia más decisiva. Por ejemplo, pueden potenciar la probabilidad de que las partes interesadas a nivel local compartan información desde el terreno que se pueda utilizar para revisar las políticas.

En la India, los grupos de WhatsApp están facilitando la interacción entre funcionarios de bajo y alto nivel. Esta relación con superiores políticos al margen de los habituales canales formales y muy jerárquicos de comunicación permite a los funcionarios de nivel más bajo potenciar su perfil y prestigio (de cara a progresar profesionalmente) y les motiva a participar de forma activa en el intercambio diario de información. El Director de Misión del SBM-G en Chhattisgarh utiliza estos grupos a diario para analizar los avances a nivel de distrito, y los funcionarios de distrito llevan a cabo actividades de seguimiento y revisión cuyos informes son difundidos posteriormente en un grupo específico de WhatsApp por personal designado al efecto.

Si se fomenta una cultura de aprendizaje y se crean sistemas de verificación sólidos, los efectos perversos de estos incentivos se verán reducidos

Los incentivos ligados a ventajas pueden tener también un efecto negativo si se cree que los partes veraces podrían generar desventajas políticas o profesionales, lo que podría llevar a que los funcionarios exageren sus informes para lograr mayor prestigio o mejoras profesionales, o maquillen sus informes “a la baja” para recibir recursos adicionales.

En la India, la presión ejercida desde arriba para obtener resultados –que sería un incentivo ligado a la mejora profesional– ha impulsado la fijación de prioridades, pero menoscabado la corrección de rumbo. Esta presión para lograr los objetivos, junto a una verificación poco rigurosa, afectó negativamente la revisión y la adaptación, lo que se vio reflejado en numerosos informes detallando más retretes de los realmente construidos. En Etiopía, varias personas entrevistadas expresaron dudas sobre la veracidad de los datos de saneamiento, por ejemplo porque algunos trabajadores de salud elaboraban informes trimestrales sobre la existencia y el uso de letrinas sin una verificación independiente y fiable.

La investigación destaca dos elementos que podrían paliar estos incentivos perversos. En primer lugar, una **cultura de aprendizaje**, con la flexibilidad y los recursos necesarios para poder llevar a cabo a nivel local procesos de prueba y error, aprender de los fallos y adaptar la implementación en base a eso. En segundo lugar, **mecanismos de verificación fiables** para garantizar la veracidad de los datos, de manera que puedan ser utilizados por los responsables de la toma de decisiones para adoptar correcciones del rumbo.

Otorgar a las personas adecuadas un papel en la recopilación y análisis de información puede servir de incentivo para que utilicen esa información en la adaptación de políticas

La información y los datos recopilados deben ser analizados y utilizados para seguir avanzando en el saneamiento. Los países estudiados cuentan con muchos de los mecanismos de aprendizaje y revisión necesarios para este fin. En algunos casos los mecanismos son informales y *ad-hoc*. El Director de Misión en Chhattisgarh, por ejemplo, lleva a cabo revisiones periódicas de los avances del SBM-G mediante llamadas

telefónicas y visitas a los distritos. Otros mecanismos son más formales, como por ejemplo el ciclo de revisiones técnicas conjuntas y los foros de múltiples partes interesadas en Etiopía.

Desde 2006, Etiopía ha procurado llevar a cabo revisiones técnicas bianuales de los progresos logrados en el sector WASH. Estas revisiones son realizadas conjuntamente por el Gobierno y otros socios, y acompañadas por un foro multipartito. Las revisiones y/o el foro se han realizado casi todos los años. Entre las principales mejoras a las que han contribuido estos procesos –al menos mediante comunicación y ratificación de decisiones– se encuentran la creación en 2009 de un programa de Saneamiento e Higiene Total Liderado por la Comunidad como enfoque global al saneamiento rural en Etiopía, y el Programa Nacional de un solo WASH (One WASH en inglés) implementado en 2013.⁹

Sin embargo, muchos de los mecanismos formales no son todo lo efectivos que cabría esperar. Parte de la dificultad estriba en el alto número de eventos de aprendizaje, con apretadas agendas. Una de las personas entrevistadas en Indonesia opinaba que este exceso “está dispersando la atención y el enfoque, y que muchas partes interesadas reducen su participación por falta de tiempo, y por la sensación de que se duplican esfuerzos.”

Otra dificultad es impulsar el seguimiento de las decisiones tomadas en las revisiones cuando los mecanismos o los participantes no tienen el poder o nivel de autoridad suficiente para garantizar que se cumplen las actuaciones acordadas. La participación de los responsables de la toma de decisiones en el desarrollo y el análisis de las revisiones del sector demostró tener un impacto positivo en Etiopía, lo que sugiere que cuando las personas tienen una participación directa en las actividades de aprendizaje, su motivación para actuar en base a los resultados es mayor.

¿Qué pueden hacer los responsables de la toma de decisiones para traducir la voluntad política en acción?

Surgen dos conjuntos de recomendaciones para Gobiernos nacionales comprometidos con la consecución del acceso universal al saneamiento, y para aquellas partes interesadas que están procurando fomentar la “voluntad política” y traducirla en acción:

1. Contagiar la prioridad política a los niveles locales de la administración y a todos los ministerios pertinentes:

- 1.a. Lograr el apoyo de las personas implicadas, ligando el saneamiento a sus visiones del mundo, usando conceptos como el sentimiento nacional y la modernidad, u otros valores específicos para cada contexto.
- 1.b. **Aprovechar las aspiraciones personales**, garantizando que los esfuerzos de saneamiento reciben un reconocimiento público y son un factor que se tiene en cuenta en la progresión profesional.
- 1.c. **Poner a autoridades de alto nivel a cargo de** impulsar la prioridad del saneamiento en ministerios y departamentos pertinentes que no lideran el área de saneamiento.
- 1.d. Reconocer y **trabajar en el marco de las realidades financieras, legales y políticas** de la descentralización que afectan la autonomía y voluntad de los responsables de la toma de decisiones a nivel local para involucrarse en la agenda del saneamiento.

2. Invertir en una corrección del rumbo efectiva para abordar cuellos de botella:

- 2.a. Invertir en sistemas de **verificación** fiables de terceras partes para así reducir los incentivos perversos de sesgar informes y aumentar la confianza en los datos de seguimiento, de forma que puedan ser utilizados en la toma de decisiones.
- 2.b. Alimentar una **cultura de aprendizaje**, que reconozca las dificultades del saneamiento y donde los encargados de liderar los esfuerzos sobre el terreno tengan el espacio y la flexibilidad necesarios para probar, errar, aprender y adaptar.
- 2.c. Utilizar **mecanismos informales** de intercambio y monitoreo, como pueden ser grupos de WhatsApp, que traspasan jerarquías y permiten un flujo de información de forma rápida y continuada.
- 2.d. Establecer **mecanismos de revisión** primando la calidad frente a la cantidad. Esto incluye hacer partícipes a quienes tienen poder de decisión, mejorar el seguimiento, y velar por que estos mecanismos estén orientados a mejorar la implementación de las políticas.

Referencias

- 1 PNUD (2006). *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 2 Hueso (2016). *Is 'access to adequate and equitable sanitation' for all by 2030 achievable? Perspectives from sector experts on what needs to change to realise the Sustainable Development Goal*. Journal of Water Sanitation and Hygiene for Development. DOI: 10.2166/washdev.2016.078
- 3 Northover H, Ryu SK, Brewer T (2015). *Achieving total sanitation and hygiene coverage within a generation – lessons from East Asia*. WaterAid: Londres.
- 4 Consejo de Ministros Africanos del Agua (2011). *AMCOW Country Status Overview – Regional Synthesis Report. Pathways to Progress: Transitioning to Country-Led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets*. Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial.
- 5 WSP (2015). *Turning Finance into Services for the Future. A Regional Synthesis of the Service Delivery Assessments for Water Supply and Sanitation in East Asia and the Pacific*. Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. Disponible en www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-Regional-Synthesis-Service-Delivery-Assessments-for-WSS-East-Asia-Pacific.pdf (consultado el 11 de noviembre de 2016).
- 6 OMS y ONU-Agua (2014). *Investing in water and sanitation: Increasing Access, reducing inequalities. UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water GLAAS 2014 Report*. Organización Mundial de la Salud y ONU-Agua. Disponible en www.who.int/iris/bitstream/10665/139735/1/9789241508087_eng.pdf?ua=1 (consultado el 11 de noviembre de 2016).
- 7 WSP (2016). *Economics of Sanitation Initiative: Overview*. Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. Disponible en www.wsp.org/content/economic-impacts-sanitation (consultado el 2 de septiembre de 2016).
- 8 Bappenas (2015). *Roadmap 2015 – 2019*. Programa *Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman* (PPSP). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- 9 Girma A y Suominen A (2013). *Sector collaboration: a case study from Ethiopia*. IRC, Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento

Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado por Andrés Hueso (WaterAid) y Nathaniel Mason (Overseas Development Institute), con la colaboración de Mariana Matoso (Overseas Development Institute). Henry Northover, Eduardo A Perez y David Booth hicieron aportaciones de gran valor.

El documento debe citarse como:

WaterAid (2016). *Hacer del saneamiento una realidad: de la "voluntad política" a la acción (Notas de políticas)*. Londres: WaterAid.

Basado en el trabajo de investigación '*Beyond political commitment to sanitation: navigating incentives for prioritisation and course correction in Ethiopia, India and Indonesia*' [Más allá del compromiso político por el saneamiento: entender los incentivos para la priorización y la corrección del rumbo en Etiopía, India e Indonesia]

El informe de síntesis y los estudios de caso están disponibles [en inglés] en: www.wateraid.org/fromwilltoaction

WaterAid es una organización benéfica registrada:

Australia ABN 99 700 687 141

Canada: 119288934 RR0001.

India: U85100DL2010NPL200169.

Suecia: Org.nr: 802426-1 268. PG: 90 01 62-9. BG: 900-1629.

Reino Unido: 288701 (Inglaterra y Gales) and SC039479 (Escocia).

Estados Unidos : WaterAid America es una organización sin ánimo de lucro 501(c)(3).

Imagen de portada:

Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU, se dirige a los participantes en la Reunión Ministerial sobre Saneamiento y Agua celebrada en Washington DC, EEUU, en abril de 2012.

Crédito: WaterAid/ Dermot Tatlow/ Panos Pictures



www.wateraid.org/fromwilltoaction