



Breviario europeo de POLÍTICAS PÚBLICAS



DEMOCRATIZACIÓN DE LA GOVERNABILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO MEDIANTE INNOVACIONES SOCIO-TÉCNICAS

Breviario de Políticas Públicas Introdutorio

Julio 2013

Este es un Breviario Preliminar de Políticas Públicas ya que el proyecto aún está en su etapa inicial. Este no incluye "hallazgos" o "resultados" de nuestra investigación, los cuales sólo estarán disponibles en el segundo y tercer año de vida del proyecto. Sin embargo, el breviario presenta argumentos claves y evidencia empírica, así como conclusiones y recomendaciones de política que son parte constitutiva del enfoque de DESAFIO.

INTRODUCCIÓN

Un desafío importante para la política democrática. Uno de los principales desafíos que enfrenta la comunidad internacional es la consolidación y expansión de la democratización sustantiva y no de aquella meramente retórica. Esto incluye los **aspectos materiales de la democracia** y en particular la democratización del gobierno, gestión y acceso a bienes y servicios que son esenciales para la supervivencia humana y el disfrute de una vida digna, tales como los servicios básicos de agua y saneamiento (SAS).

Las movilizaciones masivas que tuvieron lugar en Brasil desde junio de 2013, y que llamaron la atención a nivel internacional, destacaron la **importancia fundamental de la democratización sustantiva** para millones de seres humanos. El objetivo principal de estas manifestaciones era la necesidad de mejorar la **cobertura, calidad y asequibilidad de los servicios públicos esenciales**, en particular del transporte, la salud pública, la educación y los servicios de agua y saneamiento. El ejemplo de Brasil es muy importante porque, en la última década, el país ha experimentado niveles sin precedentes de reducción de la pobreza, redistribución de la riqueza y, más importante aún, una expansión de la ciudadanía y la política democrática, que incluyó la llegada a la presidencia de un trabajador industrial nacido en una de las regiones más pobres del país.

El ejemplo de Brasil es muy pertinente para este breviario ya que DESAFIO se centra principalmente en este país, con referencia complementaria a Argentina y Colombia, para **extraer lecciones de experiencias recientes y actuales de innovaciones socio-técnicas** dirigidas a hacer frente al desafío que enfrenta el proceso de democratización con relación a los servicios públicos esenciales.

La naturaleza del desafío

El informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los avances realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), muestra que a pesar de los logros importantes alcanzados en varias áreas, el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento **sigue siendo una preocupación importante**. Aunque el informe celebra el hecho de que el objetivo de reducir a la mitad la proporción de la población mundial sin acceso a fuentes "mejoradas" de agua se habría cumplido nominalmente antes de 2015, se reconoce que la calidad y potabilidad del agua suministrada en muchos casos no están garantizadas y que el "número real de personas sin acceso al agua potable puede ser dos a tres veces superior a las estimaciones oficiales" (ONU, 2013: 47). En resumen, si tenemos en cuenta la calidad y potabilidad del agua, **aún estamos lejos de alcanzar la meta establecida en los ODM para este servicio**.

La situación es aún **más desalentadora con relación a los servicios de saneamiento**. El informe confirma que **más de mil millones de personas en el mundo todavía practican la defecación al aire libre** y que estamos muy lejos de alcanzar la meta de los ODM de reducir a la mitad la población mundial sin este servicio para el año 2015 (ONU, 2013: 48-49). Debemos recordar que los ODM buscan reducir a la mitad la proporción de la población mundial sin acceso a estos servicios esenciales, lo que significa que, incluso si se cumplen los objetivos, **un gran número de seres humanos continuará sufriendo de enfermedades prevenibles y muerte prematura**. Esto significa, según las cifras oficiales (probablemente muy optimistas), que incluso si alcanzamos los ODM, 700 millones de personas continuarán sin acceso al agua y 1.730 millones de personas continuarán sin acceso a servicios de saneamiento después de 2015.

América Latina es una de las regiones del mundo con recursos hídricos abundantes. Sin embargo, según las estadísticas oficiales, **4,5 por ciento** de la población mundial que aún carece de acceso al agua **reside en la región** (alrededor del 7% de la población de la región). La realidad en la práctica es mucho peor: según estudios recientes, cerca del **60%** de la población que tiene acceso al agua recibe servicios de mala calidad (por ejemplo, servicios intermitentes, con baja presión, alto desperdicio de agua, etc.). Por otra parte, el **20%** de la población de la región carece de acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento, proporción que es **casi el doble en las zonas rurales**. En general, como era de esperarse, las zonas rurales y los pobres residentes en los centros urbanos son los más afectados por la **desigualdad e injusticia** inaceptables reflejadas en estas cifras.

En el caso de Brasil, la mayoría de la población (**82,8%**, 157 millones de personas) tiene acceso a servicios de agua. Sin embargo, alrededor de **3,5 millones de personas** no cuentan con conexión de agua dentro de sus viviendas. Además, las estadísticas no tienen en cuenta la **alta variabilidad en la calidad** de los servicios de agua. Asimismo, alrededor del **73%** del déficit en el acceso a servicios de agua se **concentra en las zonas rurales**, donde 8,8 millones de personas no tienen acceso adecuado a igual (en comparación con 3,3 millones de personas en las zonas urbanas). Los pobres son los más afectados: cerca del **75%** de la población sin acceso a agua segura (aproximadamente 9 millones de personas) tiene un ingreso mensual equivalente a sólo la mitad del salario mínimo nacional y el **47%** de esta población (alrededor de 5,7 millones de personas) no tiene educación formal o sólo tiene un nivel bajo de calificación.

La naturaleza del desafío que enfrentamos está caracterizada por **desigualdades sociales estructurales arraigadas**, desarrolladas y reproducidas a lo largo de la historia mediante divisiones de poder social fundadas en diferencias de edad, clase, etnia y género, entre otras. Estas desigualdades son las **causas principales** de las condiciones inaceptables que los ODM buscan reducir y eventualmente erradicar. La naturaleza del problema que enfrentamos es principalmente de carácter **socio-económico, político, y político-institucional**.

Fuente: ONU (2013), The Millennium Development Goals Report 2013, New York: ONU.

Presupuestos de DESAFIO

Nuestro enfoque de investigación se basa en varios presupuestos derivados del conocimiento y la evidencia existentes:

- 1) Los principales problemas para alcanzar los ODM no son las limitaciones ambientales ni la escasez de conocimientos científicos y técnicos o la falta de disponibilidad de soluciones tecnológicas. Los principales desafíos, riesgos e incertidumbres que enfrenta la comunidad internacional con relación a los ODM están relacionados principalmente con **procesos socio-económicos, políticos, institucionales, y de políticas públicas**.
- 2) Es cada vez más evidente que algunas de las principales razones del fracaso en el cumplimiento de los ODM se derivan de las **deficiencias en el proceso de democratización** del gobierno, la gestión y el acceso a los servicios esenciales de agua y saneamiento.
- 3) La ampliación de SAS seguros para cubrir a la población no atendida **debe basarse en la participación activa del estado**, y en particular en un **fuerte financiamiento público**. No es posible depender del financiamiento privado para ampliar la cobertura de los servicios básicos a los pobres y muy pobres. El suministro de SAS **no puede estar organizado como una actividad con fines de lucro**, ya sea por parte de organizaciones privadas o públicas.
- 4) Es **injusto y antidemocrático transferir la responsabilidad** de financiar y administrar los servicios esenciales de agua y saneamiento a los pobres y muy pobres, ya que garantizar el acceso universal a estos servicios es una responsabilidad primaria del estado.
- 5) Las políticas públicas prevalecientes en el área de SAS siguen **alienando y excluyendo** a los ciudadanos y usuarios, en lugar de promover prácticas democráticas.
- 6) La evidencia empírica muestra que con mucha frecuencia la "participación ciudadana" en los programas de política significa "**voluntad**" **para aceptar las decisiones** ya tomadas por las personas en el poder y los expertos técnicos, **con poca o ninguna consulta** a los ciudadanos.
- 7) Los usuarios son, a menudo, **reducidos al papel** de beneficiarios pasivos, proveedores de mano de obra y recursos, o meros clientes de SAS que son suministrados por empresas con fines de lucro. Sin embargo, **decisiones sustantivas**, por ejemplo, sobre cómo deben financiarse y organizarse los SAS (¿deben estos servicios ser proporcionados como un bien público y un derecho social o más bien deben ser considerados como productos que deben ser suministrados comercialmente por empresas privadas o públicas con fines de lucro?) han sido una y otra vez impuestas a la población, aun cuando una gran mayoría de ciudadanas y ciudadanos se oponen a estas iniciativas, lo que ha provocado **conflictos interminables** en muchos países.
- 8) Estas políticas prevalecientes han creado desequilibrios que resultan en el **debilitamiento de los gobiernos locales y la sociedad civil**. En muchos casos estos entes han perdido las capacidades que habían adquirido en el pasado para ejercer efectivamente el control democrático y la regulación de la gestión de los servicios públicos esenciales como los SAS.
- 9) El hecho de que la responsabilidad por la gestión de los SAS y otras actividades estrechamente relacionadas tales como la gestión de recursos hídricos o la salud pública y ambiental, está a menudo **fragmentada entre distintos sectores y niveles de toma de decisiones**, es un obstáculo para el diseño e implementación de políticas efectivas.
- 10) La producción de conocimiento científico en esta área sigue estando caracterizada por una **alta fragmentación** entre las ciencias naturales, técnicas y sociales, lo que sigue siendo un factor importante que afecta el ritmo de los avances en la lucha contra estos desafíos.
- 11) Uno de los elementos clave para lograr el éxito en la lucha contra estos desafíos consiste en el desarrollo de un **mayor nivel de comprensión** de:
 - a. las condiciones, factores y procesos que facilitan el **surgimiento de innovaciones socio-técnicas** para resolver la crisis de los SAS;
 - b. los requisitos críticos para hacer que innovaciones socio-técnicas exitosas sean **sostenibles y replicables**;
 - c. los **obstáculos** para su sostenibilidad y reproducción.

1. Para enfrentar con éxito los desafíos identificados se requiere de **soluciones socio-técnicas**. En particular, es necesario **romper con el statu quo imperante** dominado por soluciones centradas en la tecnología, impuestas desde arriba, y a menudo paternalistas e incluso autoritarias, en relación a la prestación de SAS, donde se tienden a privilegiar intereses de corto plazo por encima del bienestar común.
2. Los gobiernos y las instituciones internacionales deben **dejar de promover políticas que privilegian el beneficio privado sobre los beneficios públicos**, tales como la privatización y la mercantilización de los SAS en sus diferentes formas. Las políticas públicas relacionadas con los servicios públicos esenciales deben estar orientadas a **fortalecer las capacidades de las autoridades públicas** para ofrecer y regular la prestación de servicios seguros y de calidad. Los gobiernos y las instituciones internacionales deben **invertir fuertemente en la provisión** de la infraestructura necesaria y en las operaciones de gestión **y en su mantenimiento a largo plazo**. Estas inversiones deben **privilegiar "ganancias" sociales profundas y de largo plazo** sobre ganancias económicas a corto plazo (en materia de salud pública, calidad de vida, etc.).
3. La **democratización sustantiva** del gobierno, gestión y acceso a servicios públicos esenciales como los de agua y saneamiento requiere de **participación social y control sobre el proceso de toma de decisiones** por parte de la ciudadanía y de la población usuaria. Esto incluye el escrutinio y el control democrático de las decisiones acerca de **cómo se gobiernan, administran y distribuyen** el agua y los servicios esenciales tales como los de agua y saneamiento, **quién los gobierna, administra y distribuye, para beneficio de quién**, etc.
4. Es necesario ir más allá de la situación imperante donde las organizaciones internacionales y los países donantes en teoría favorecen las innovaciones técnicas pero **en la práctica siguen ayudando la reproducción de un statu quo** que privilegia los intereses de corporaciones e inversores privados sobre las necesidades de los pobres y muy pobres.
5. Si queremos alcanzar los ODM, por no decir la universalización plena del acceso a los SAS y otros servicios esenciales, es necesario **subordinar las políticas públicas y la tecnología a los objetivos primarios de lograr eficacia y efectividad**, no sólo eficiencia, en el suministro de SAS.
6. Para alcanzar los ODM se requiere de un fuerte apoyo de los gobiernos y de las organizaciones internacionales para desarrollar soluciones socio-técnicas innovadoras en la provisión de SAS que promuevan:
 - a. la **cooperación intersectorial** en la gestión de SAS básicos, incluyendo un fuerte apoyo para el desarrollo de alianzas **público-público y público-comunitarias**;
 - b. la **coordinación inter y transdisciplinaria** para la producción de conocimiento y la aplicación de los resultados de investigación;
 - c. que el diseño e implementación de políticas públicas en este campo **se basen en los principios de la democracia y la ciudadanía sustantivas**.
7. Los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían apoyar el desarrollo de intervenciones socio-técnicas innovadoras que promuevan **la participación activa y significativa, no meramente simbólica**, de las comunidades locales y otros actores relevantes.
8. Es necesario **promover e invertir en más proyectos de investigación** para identificar los obstáculos y las oportunidades existentes para mejorar el acceso a las tecnologías de SAS, especialmente para aquellos sectores de la población que son el blanco principal de los ODM, los pobres y los sectores más vulnerables, en particular las mujeres (que suelen ser las responsables de la reproducción social del hogar). Estos actores deben participar **en todas las etapas del proceso de investigación**, desde su concepción hasta el diseño, implementación, monitoreo y validación.

Este proyecto representa literalmente un "desafío". El concepto clave de nuestra propuesta es hacer una contribución a la lucha contra lo que es posiblemente uno de los mayores desafíos que enfrentan los países de América Latina en el siglo XXI: **erradicar la desigualdad social estructural** en el acceso a los Servicios esenciales de Agua y Saneamiento (SAS). Nuestro principio fundamental es que alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional con relación a la reducción de los niveles de pobreza y el mejoramiento de la sostenibilidad ambiental, depende de manera crucial del **aprovechamiento de las soluciones socio-técnicas apropiadas e innovadoras existentes y del desarrollo de nuevas soluciones** para el suministro de SAS seguros.

DESAFIO pretende responder las siguientes preguntas: **¿Cómo** podemos aprovechar las innovaciones socio-técnicas existentes y desarrollar nuevas soluciones con el fin de **cambiar políticas, desarrollar estrategias e intervenciones prácticas y mejorar el proceso de aprendizaje de políticas públicas** para hacer frente a las inaceptables desigualdades e injusticias existentes en el acceso a SAS? **¿Qué condiciones, factores y procesos** facilitan el **surgimiento** de innovaciones socio-técnicas en este sector? **¿Cuáles** son los **requisitos críticos** para hacer que innovaciones socio-técnicas exitosas sean **sostenibles y replicables**? **¿Cuáles** son los **obstáculos** para su sostenibilidad y reproducción?

Sostenemos que los principales desafíos que enfrenta la comunidad internacional en este ámbito no son meramente técnicos o medioambientales, sino que **surgen de y están condicionados por**, procesos económicos, socio-políticos, culturales, institucionales y de políticas públicas. Por lo tanto, lo que se requiere es el desarrollo de intervenciones socio-técnicas apropiadas e innovadoras, basadas en los **principios de la democracia y la ciudadanía sustantivas**, para facilitar la participación de los usuarios en la identificación de sus problemas y en el diseño, implementación y monitoreo de dichas soluciones socio-técnicas. Esto es necesario para facilitar que los actores pertinentes y en particular las comunidades y gobiernos locales, logren **eficacia y efectividad, así como también eficiencia**, en la organización y universalización de servicios esenciales seguros de agua y saneamiento.

El objetivo general de nuestro proyecto es **evaluar las experiencias existentes y desarrollar nuevas estrategias** que produzcan soluciones socio-técnicas sostenibles, apropiadas e innovadoras que promuevan el desarrollo económico y social a través de la **transformación social en comunidades vulnerables**, particularmente con respecto al acceso a SAS seguros. Este objetivo será alcanzado a través de la **investigación y la creación de una red de contactos que involucre activamente** a las comunidades beneficiarias, profesionales, autoridades locales y otros actores pertinentes en su planeación, diseño, evaluación, implementación, monitoreo, validación y difusión.

Por esta razón, el enfoque metodológico de DESAFIO está basado en la **coordinación interdisciplinaria** entre las ciencias naturales, sociales y técnicas. DESAFIO también adopta un **enfoque transdisciplinario**, por medio del desarrollo de una interacción estrecha con actores no académicos que participan como socios de esta investigación y colaboradores en la producción y validación del conocimiento. Nuestro proyecto evalúa experiencias recientes y actuales, así como también desarrolla nuevas intervenciones, en el diseño e implementación de soluciones socio-técnicas innovadoras para el suministro de SAS en **zonas urbanas, peri-urbanas y rurales** de Argentina, Colombia y Brasil, con un énfasis particular en Brasil. Nuestra investigación se centra en diez **estudios de caso** que abarcan una amplia gama de situaciones y características, desde asentamientos informales en la periferia urbana de mega ciudades globales (Rio de Janeiro, Brasil) y en áreas peri-urbanas de capitales de departamentos (Cali, Colombia), *favelas* ubicadas en el corazón de centros urbanos medianos de rápido crecimiento (Recife, Brasil), hasta pequeñas comunidades rurales (Mondomo, Colombia) y comunidades de zonas semiáridas (Ceará y Minas Gerais, Brasil y Santa Fe, Argentina).

DETALLES DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO

Democratización de la Gobernabilidad de los Servicios de Agua y Saneamiento Mediante Innovaciones Socio-Técnicas (DESAFIO)

COORDINADOR

Prof. José Esteban Castro, Escuela de Geografía, Ciencia Política y Sociología (GPS) & Instituto de Investigaciones sobre la Sustentabilidad (NIRES), Universidad de Newcastle, Newcastle upon Tyne, Reino Unido,
E-mail: desafio@ncl.ac.uk

CONSORCIO

Ocho instituciones en Argentina, Brasil, Colombia, Portugal y el Reino Unido



Compañía de Agua y Saneamiento de Ceará (CAGECE)
Fortaleza, Brasil



Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Departamento de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (DESA)
Belo Horizonte, Brasil



Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Centro de Tecnología y Geo-ciencias (CTG)
Recife, Brasil



Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ)
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Rio de Janeiro, Brasil



Universidad Nacional de Rosario
Grupo de Hidroinformática y Ambiente CFD – CIFASIS-CONICET
Rosario, Argentina



Universidad de Newcastle
Escuela de Geografía, Ciencias Política y Sociología (GPS) & Instituto de Investigaciones sobre la Sustentabilidad (NIRES)
Newcastle upon Tyne, Reino Unido



Universidad de Coimbra
Centro de Investigaciones del Mar y el Ambiente (IMAR-UC)
Coimbra, Portugal



Universidad del Valle (UNIVALLE)
Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico (CINARA)
Cali, Colombia

FINANCIAMIENTO

Séptimo Programa Marco de Investigación de la Unión Europea, FP7
Tema 8: Ciencias Socioeconómicas y Humanidades.
Actividad 8.2: Armonización de los objetivos económicos, sociales y ambientales en una perspectiva Europea: rutas para el desarrollo sostenible
Área: 8.2.1. Trayectorias socio-económicas de desarrollo

Proyecto de Colaboración (proyecto de investigación específico) para acciones de cooperación científica dedicadas a la cooperación internacional (CP-FP-SICA) SSH.2012.2.1-2. Innovación social para poblaciones vulnerables

DURACIÓN

Febrero 2013 – Julio 2015 (30 meses).

PRESUPUESTO

Contribución de la UE: 999 972.80 €.

PÁGINA WEB

www.desafioglobal.org

PARA MÁS INFORMACIÓN

Email de contacto: desafio@ncl.ac.uk.

REFERENCIAS ADICIONALES

José Esteban Castro y Léo Heller (eds.), [Water and Sanitation Services: Public Policy and Management](#), Londres y Sterling, VA: Earthscan, 2009, Routledge, 2012. También disponible en [versión electrónica](#).

Este libro también está publicado en Portugués como: Léo Heller y José Esteban Castro, [Política Pública e Gestão de Serviços de Saneamento \(Política Pública y Gestión de los Servicios de Saneamiento\)](#), Rio de Janeiro y Belo Horizonte, Editora Fiocruz y Editora UFMG, 2013.

Léo Heller (Ed.), [Agua y Saneamiento: en la Búsqueda de Nuevos Paradigmas para las Américas](#), Washington, D.C.: Organización Panamericana de Salud, 2012.

En proceso de publicación: José Esteban Castro, Léo Heller y María da Piedade Moraes (Eds), [O Direito à Água como Política Pública: uma Exploração Teórica e Empírica \(El Derecho al Agua como Política Pública: una Exploración Teórica y Empírica\)](#), Brasília: Instituto of Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) (publicación anticipada para 2013).