



ENVIRONMENTAL HEALTH PROJECT

Informe estratégico

**Directrices para la evaluación de políticas
de saneamiento nacionales**

por

Myles F. Elledge, Fred Rosensweig y Dennis B. Warner,
con John H. Austin y Eduardo A. Pérez

Julio de 2002

Elaborado para la Oficina de Salud,
Enfermedades Infecciosas y Nutrición
División de Salud Global, Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional
bajo el Proyecto EHP 26568/CESH.SANITATION.POLTOOL

Environmental Health Project
El Contrato HRN-I-00-99-00011-00 es patrocinado por la
Oficina de Salud, Enfermedades Infecciosas y Nutrición
División de Salud Global
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Washington, DC 20523

Índice

Gráficas	v
Sobre los autores	vii
Reconocimientos	ix
Siglas	xi
Prefacio	xiii
1. Introducción	1
1.1. Perspectiva general	1
1.2. Base de las directrices de evaluación	2
1.3. Políticas y ejecución	7
1.4. Definiciones	7
1.5. Grupos meta de las políticas de saneamiento	8
1.6. Uso de las directrices	10
1.7. Aplicabilidad en los diferentes países	10
1.8. Suposiciones subyacentes a la evaluación	11
1.9. Estructura del documento	13
2. Antecedentes	15
2.1. Necesidad de información de antecedentes	15
2.2. Tipos de información	15
2.3. Recopilación de datos	16
2.4. Área y población	17
2.5. Indicadores de salud	18
2.6. Cobertura	19
2.7. Aspectos relacionados con el desempeño	22
2.8. Costos	23
2.9. Inversiones	25
2.10. Políticas e instituciones	27
3. Principales elementos de las políticas de saneamiento nacionales	29
3.1. Voluntad política	30
3.2. Aceptación de políticas	32
3.3. Marco legal	34
3.4. Focalización en grupos de población	36
3.5. Niveles de servicio	38
3.6. Consideraciones de salud	40
3.7. Consideraciones ambientales	43
3.8. Consideraciones financieras	45
3.9. Roles y responsabilidades institucionales	48

3.10.	Resumen y pregunta final	51
4.	Metodología de evaluación: directrices para evaluar las políticas de saneamiento nacionales.....	53
4.1.	Propósito	53
4.2.	Consejo sobre el proceso para llevar a cabo la evaluación.....	53
4.3.	Temas clave a estudiar	54
4.4.	Aplicación de los elementos clave.....	55
4.5.	Opciones de organización para llevar a cabo la evaluación	56
4.6.	Pasos a seguir en la realización de la evaluación.....	56
4.7.	Planificación del trabajo de campo	58
4.8.	Personal y nivel de esfuerzo	60
4.9.	Ejemplos del nivel de esfuerzo	62
4.10.	Contenido del informe	64
4.11.	Combinar los resultados, los temas y a los actores de la evaluación	64
5.	La evaluación como base	67
5.1.	Componentes de un proceso de políticas	67
5.2.	La evaluación como base	70
5.3.	Lista de verificación de los pasos a seguir para avanzar	70
5.4.	Reflexiones finales.....	72
	Bibliografía.....	75

Tablas

Tabla 1. Área y población.....	17
Tabla 2. Indicadores de salud.....	18
Tabla 3. Cobertura actual (en valores de miles)	20
Tabla 4. Proyecciones de población (en valores de miles)	20
Tabla 5. Tendencias de cobertura (en valores de miles).....	21
Tabla 6. Metas de cobertura (en valores de miles)	21
Tabla 7. Operación de sistemas de agua potable y saneamiento	22
Tabla 8. Costos de capital unitarios y costos recurrentes (US\$/persona).....	24
Tabla 9. Promedio de gastos por hogar por recibir servicios de agua potable y saneamiento (US\$/mes/hogar).....	24
Tabla 10. Cálculo aproximado de las necesidades generales de inversión para el sector de saneamiento	26
Tabla 11. Fuentes de inversión actual (US\$/año).....	26
Tabla 12. Asignaciones gubernamentales actuales para el saneamiento (US\$/año) ..	26
Tabla 13. Matriz institucional	49

Gráficas

Figura 1. Proceso de desarrollo de políticas de saneamiento nacionales.....	68
---	----

Sobre los autores

Myles F. Elledge (líder del equipo) es analista de políticas y director de programas del Centro para el Desarrollo Internacional en el Research Triangle Institute (RTI), una empresa asociada del consorcio EHP. Tiene estudios en economía política internacional y experiencia en finanzas públicas y evaluación de gestión, así como evaluación sectorial y de programas. En los últimos quince años, su trabajo se ha centrado en temas de agua potable y saneamiento en el nivel de políticas nacionales y en el apoyo a una mejor planificación de infraestructura social y provisión de servicios en el nivel subnacional en Asia y Europa Oriental. El señor Elledge tiene una maestría en desarrollo económico y social de la Universidad de Pittsburgh.

Fred Rosensweig es especialista en desarrollo institucional para Environmental Health Project (EHP) y consultor de alto nivel para Training Resources Group, una compañía miembro del consorcio EHP. Su experiencia incluye la organización del sector de agua potable y saneamiento, diseño de programas, análisis e ejecución de políticas, diseño de programas de fortalecimiento institucional, desarrollo de estrategias para promover la participación de los grupos de interesados y diseño y ejecución de programas para el desarrollo de la capacidad. Además de los veinte años de experiencia de trabajo en el sector de agua potable y saneamiento, tiene una gran experiencia en el tema de gobiernos locales y descentralización. Ha trabajado en estos temas en más de veinticinco países de América Latina, Medio Oriente, África y Europa Oriental. Ha estado asociado con EHP por mucho tiempo, desempeñando una variedad de roles. Asimismo, tiene una maestría de la Universidad de California en Los Angeles.

Dennis B. Warner es especialista en provisión de agua potable, saneamiento y salud ambiental, y tiene más de treinta y cinco años de experiencia en más de cuarenta países en desarrollo. Actualmente trabaja como consultor independiente desde Falls Church, Virginia. Anteriormente, el Dr. Warner fue jefe del departamento de agua potable, saneamiento y salud ambiental rural para la OMS en Ginebra y director del programa de agua potable y saneamiento comunitario. Antes de esto, ocupó el puesto de director del proyecto de USAID titulado Water Supply and Sanitation for Health (WASH, por sus siglas en inglés), fue catedrático en la Universidad Duke y ocupó varios puestos en el Banco Mundial y diversas empresas consultoras. En los últimos cuatro años participó en evaluaciones de campo, talleres de capacitación y respuesta y formulación de estrategias para emergencias con USAID, la OMS, ACNUR, IFRC, CDC, CARE y CRS. El Dr. Warner tiene un doctorado en ingeniería civil de la Universidad Stanford.

Reconocimientos

Estas “Directrices para la evaluación de políticas de saneamiento nacionales” fueron elaboradas como una actividad de Environmental Health Project (EHP), que es patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las directrices de evaluación fueron redactadas por los consultores que forman parte del equipo: Myles F. Elledge (líder del equipo), Fred Rosensweig y el Dr. Dennis B. Warner. La estrecha colaboración y flexibilidad del director de actividades de EHP, Eduardo A. Pérez, y de John H. Austin de USAID contribuyeron significativamente al desarrollo de esta herramienta. John Borrazzo es el funcionario técnico competente de USAID para EHP.

Además del equipo medular de EHP, una serie de personas y entidades contribuyeron a esta iniciativa. Entre las principales organizaciones asociadas se encuentran CARE, EAWAG Water & Sanitation in Developing Countries, el Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento de IRC, la OPS, UNICEF, WELL2/DFID, la OMS, el Consejo Mundial de Agua, Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) y Water Supply & Sanitation Program. El equipo agradece los aportes y el apoyo técnico proporcionados por nuestros asociados a lo largo del proceso de desarrollo de estas directrices.

Agradecemos también los aportes realizados por los revisores técnicos del borrador del documento, incluyendo a Isabel Blackett, Lizette Burgers (UNICEF), Mark Henderson (UNICEF), Peter Kolsky (Water Supply & Sanitation Program), Chris McGahey (EHP) y Jan Teun Visscher (IRC).

Los informes y productos elaborados como parte de EHP están disponibles en el sitio en Internet del proyecto, <http://www.ehproject.org/>.

Siglas

CARE	Una organización humanitaria internacional privada
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido
EAWAG	Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Ambiental (SANDEC, por sus siglas en inglés), departamento de agua potable y saneamiento en los países en desarrollo
EHP	Environmental Health Project
IRC	International Water and Sanitation Center, Delft, Países Bajos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana para la Salud
PHAST	Participatory Hygiene and Sanitation Transformation
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WELL2	Resource Center Network for Water, Sanitation and Environmental Health (Reino Unido)
WSSCC	Water Supply and Sanitation Collaborative Council

Prefacio

Actualmente, más de 2.400 millones de personas carecen de acceso a servicios de saneamiento adecuados y se ven obligadas a desechar sus excrementos en condiciones no mejoradas e insalubres. Muchas veces, las personas que sufren de esta falta de satisfacción de una de las necesidades humanas más básicas también son víctimas de la pobreza, la mala salud y una calidad de vida deficiente en general. El saneamiento es una intervención fundamental requerida para mejorar las condiciones de vida de los pobres en todo el mundo y para reducir o prevenir la diarrea y otros trastornos que debilitan seriamente a las personas, especialmente a los niños.

La ausencia de políticas de apoyo como base para la planificación y ejecución de programas de saneamiento constituye un elemento faltante para mejorar la cobertura de servicios de saneamiento. Estas directrices para evaluar lo adecuado de las políticas de saneamiento nacionales se diseñaron con el fin de servir como una herramienta práctica para hacer un inventario de las políticas y evaluarlas. Esta herramienta de evaluación servirá para centrar la atención en los elementos clave de las políticas apropiadas y la programación de saneamiento. Las directrices serán de especial utilidad para los formuladores de políticas en los gobiernos nacionales, para el personal y los consultores de agencias donantes y otros actores influyentes que están involucrados en el apoyo de las iniciativas de reforma de políticas a favor del mejoramiento de los servicios de saneamiento. Adicionalmente, la herramienta constituye una guía respecto a los métodos a ser empleados para recopilar datos sobre el tema del saneamiento y proporciona sugerencias para llevar a cabo una evaluación de campo.

Las directrices son resultado de una iniciativa llevada a cabo en trabajo de colaboración. El proyecto EHP, patrocinado por USAID, y sus asociados –incluyendo a CARE, EAWAG Water & Sanitation in Developing Countries, IRC International Water and Sanitation Center, la OPS, UNICEF, WELL2/DFID, OMS, World Water Council, Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) y Water Supply & Sanitation Program– emprendieron una tarea centrada en la evaluación de las políticas de saneamiento nacionales. En octubre de 2001 un equipo de consultores empezó a trabajar con el objetivo de elaborar un borrador de una serie de directrices para evaluar lo adecuado de las políticas de saneamiento nacionales en los países en desarrollo en todo el mundo. Estas directrices fueron revisadas por EHP, para luego ser probadas en el campo.

Las directrices de evaluación serán probadas en el campo por muchas de las organizaciones asociadas a finales de 2002 y en 2003. Las pruebas de campo, que serán realizadas en una selección de países, ayudarán a establecer medidas de buena práctica para la evaluación de políticas y permitirán refinar más los elementos clave y la metodología para aplicarlos en el nivel nacional o subnacional. Se espera que las pruebas de campo se lleven a cabo en una serie de países y que se realicen con una amplia gama de enfoques, incluyendo la evaluación por parte de grupos de

interesados de la sociedad civil, técnicos y autoridades de política gubernamentales, consultores externos y organizaciones donantes. Después de finalizar las pruebas de campo, EHP revisará las directrices y publicará una segunda edición de éstas.

Environmental Health Project (EHP)

Washington, D.C.

1 Introducción

1.1. Perspectiva general

Este documento proporciona directrices para evaluar lo adecuado de las políticas de saneamiento en los países en desarrollo. Las políticas de saneamiento son decisivas para crear un ambiente propicio que aliente y apoye el mayor acceso a servicios de saneamiento. Las políticas coherentes y de apoyo constituyen la base para planificar y ejecutar programas de saneamiento; por lo tanto, se considera que la falta de este elemento es una carencia esencial. Sin embargo, a pesar de las iniciativas internacionales llevadas a cabo en los últimos cinco años para mejorar los servicios de saneamiento, estos servicios continúan estando mucho menos desarrollados que los servicios de agua potable.

Las políticas de saneamiento son decisivas para crear un ambiente propicio que aliente y apoye el mayor acceso a servicios de saneamiento.

Los gobiernos nacionales y las agencias donantes se beneficiarán de comprender más a fondo los requisitos para formular políticas de saneamiento eficaces. La evaluación se percibe como el primer paso en el desarrollo de estas políticas. Posteriormente a la evaluación, será necesario desarrollar y/o refinar las propias políticas, además de desarrollar la estrategia y la capacidad para ejecutarlas e identificar los recursos necesarios para su financiamiento.

Propósito

El propósito de estas directrices es proporcionar una herramienta práctica para evaluar la eficacia de las políticas de saneamiento, con el fin de mejorar y ampliar la cobertura de los servicios de saneamiento para los menos atendidos. La evaluación busca estudiar lo adecuado de las políticas de saneamiento nacionales y se centra en cuatro preguntas medulares.

Preguntas medulares

- ¿Cuáles son las políticas de saneamiento nacionales?
- ¿Cuán adecuadas son estas políticas?
- ¿Cómo se traducen en programas estas políticas?
- ¿Cuán eficaces son estos programas para mejorar los servicios?

Las directrices tienen el objetivo de guiar el proceso de evaluación y facilitar la apropiación del proceso de formulación de políticas. Se pretende que estas directrices únicamente sean el punto de partida para una iniciativa de desarrollo de políticas de saneamiento. Los posibles usuarios de las directrices son los formuladores de políticas en gobiernos nacionales y el personal y los consultores de agencias donantes que brindan apoyo a las iniciativas de reforma de políticas.

En el capítulo 3 se encuentra un componente técnico esencial de la evaluación: “Elementos clave de las políticas de saneamiento nacionales”. Los principales elementos describen los “ingredientes” específicos de las políticas adecuadas y proporcionan un marco para evaluar el ambiente y las condiciones existentes de las políticas. La información recabada al aplicar los elementos clave ayudará a definir las oportunidades para cerrar brechas y fortalecerá las políticas y la ejecución de programas. El uso estratégico de estas conclusiones impulsará el desarrollo de pasos prácticos a seguir para mejorar y ampliar la cobertura de servicios de saneamiento y las actividades de promoción de higiene.

1.2. Base de las directrices de evaluación

En los últimos cinco años muchas agencias de apoyo externas y algunos gobiernos nacionales han abogado por la importancia de programar el saneamiento como una intervención fundamental para reducir o prevenir la diarrea, especialmente entre los niños, y otras enfermedades como la helmintiasis. Se emprendieron iniciativas para promover el saneamiento y buscar maneras de crear voluntad política en apoyo de los programas de saneamiento. Adicionalmente, se evaluaron otros programas de saneamiento para determinar las lecciones aprendidas a partir de su éxito o fracaso. Estas iniciativas contribuyeron al pensamiento sectorial sobre los principios y las mejores prácticas, particularmente en lo relacionado con los enfoques comunitarios y domiciliarios del saneamiento. Además, muchas agencias de apoyo externas y algunos gobiernos nacionales y subnacionales ejecutaron y documentaron proyectos piloto de saneamiento que demostraron la eficacia de un enfoque de programación, tecnología o modelos de gestión particulares. En resumen, se ha progresado considerablemente.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas –como lo señala el Informe sobre la Evaluación Mundial de Servicios de Agua Potable y Saneamiento de 2000– en todo el mundo en desarrollo la cobertura de servicios de saneamiento continúa siendo mucho menor que la cobertura de servicios de agua potable. Más de 2.400 millones de personas aún carecen de acceso a mejores servicios de saneamiento; la mayoría de estas personas viven en África y Asia. Además, las áreas rurales tienen una cobertura de menos de la mitad de la cobertura existente en las áreas urbanas. La mayoría (el 80%) de las personas que carecen de acceso a servicios de saneamiento adecuados viven en áreas rurales. Para lograr que más de 2.000 millones de personas tengan acceso a servicios de saneamiento en el año 2015, será necesario proveer servicios para 384.000 personas diarias durante los próximos trece años. Ésta es una tarea de enormes proporciones.

Actualmente, un número significativo y, en muchos casos, creciente de familias pobres rurales y urbanas viven en ambientes insalubres debido a la falta de acceso a servicios de saneamiento adecuados y promoción de comportamientos de higiene apropiados. Cada vez es más evidente que en las áreas urbanas muchas veces los riesgos para la salud son mayores que en las áreas rurales, donde las viviendas están más dispersas. Muchos de los proyectos piloto se han centrado en estas familias, pero se reconoce cada vez más que los proyectos piloto de servicios de saneamiento que son exitosos no se están repitiendo en otras partes del país y mucho menos se están ampliando para lograr una mayor cobertura en el nivel nacional.

Muchas personas que trabajan en este tema y formuladores de políticas han llegado a reconocer que una de las principales limitaciones para repetir y ampliar los programas piloto exitosos han sido los marcos de políticas de saneamiento nacionales confusos, contradictorios o inexistentes dentro de los cuales operan las agencias gubernamentales nacionales, estatales y municipales, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro. En la mayoría de los países, los formuladores de políticas no diseñan apropiadamente el marco de políticas de saneamiento nacionales, lo cual dificulta mucho la tarea de las personas que trabajan a favor de la provisión de servicios de saneamiento a gran escala. Las políticas nacionales pueden servir como un estímulo clave para impulsar la acción en el nivel local, especialmente en los países donde existe la descentralización. Al formular las necesidades y promover la importancia del tema del saneamiento, estas políticas permiten establecer prioridades y constituyen la base para traducir en acciones las necesidades. En efecto, las políticas de saneamiento ayudan a crear las condiciones para poder mejorar los servicios de saneamiento.

Las políticas nacionales pueden servir como un estímulo clave para impulsar la acción en el nivel local. . . . Estas políticas permiten establecer prioridades y constituyen la base para traducir en acciones las necesidades creando las condiciones para poder mejorar los servicios de saneamiento.

Como resultado de una revisión “de escritorio”, se identificaron tres países que han desarrollado políticas de saneamiento nacionales (Sudáfrica, Nepal y Uganda).¹ Muchos otros países están atravesando un proceso de reforma del sector de agua potable y saneamiento, pero al examinar más a fondo el tema, este estudio descubrió que, en el mejor de los casos, la mayoría de estas iniciativas de reforma sectorial y de políticas se abordan de manera *ad hoc* y a último momento (especialmente para los pobres rurales y urbanos).

¹ Estudio de EHP, como parte del desarrollo de directrices para evaluar las políticas de saneamiento. Para obtener información adicional sobre las políticas de saneamiento en Sudáfrica, visite el sitio en Internet http://www.dwaf.gov.za/dir_ws/content/lids/PDF/summary.pdf.

Desarrollo de una política de saneamiento nacional en Sudáfrica

Sudáfrica es uno de un pequeño grupo de países que han desarrollado una sólida política de saneamiento nacional. El proceso inició en 1994 con el desarrollo de un libro blanco sobre políticas de agua potable y saneamiento que destacó la importancia de desarrollar una política de saneamiento nacional. Luego se formó el equipo de saneamiento nacional, y en 1996 se publicó el borrador del libro blanco sobre saneamiento nacional. Aunque este borrador nunca fue formalmente aprobado, sirvió para lanzar un programa inicial de saneamiento de dos años de duración, centrado en el desarrollo de políticas y estrategias, desarrollo de la capacidad, establecimiento de mecanismos de coordinación en todos los niveles y desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación. Con esto empezó la ejecución del saneamiento a escala nacional.

En 2001 el equipo nacional de saneamiento publicó un documento de políticas de saneamiento nacionales. Esta declaración general de políticas define el saneamiento, discute el problema del saneamiento en Sudáfrica, enumera doce principios claros de políticas, describe las intervenciones estratégicas, explica los arreglos institucionales en todos los niveles del gobierno, describe las fuentes de financiamiento y discute la importancia de monitorear y evaluar la ejecución de la política.

La atención prestada a las políticas de saneamiento nacionales sirvió para impulsar el apoyo para el saneamiento por parte de una serie de agencias nacionales y gobiernos locales. Además, promovió un amplio acuerdo respecto a los enfoques y elementos para mejorar el acceso a servicios de saneamiento. Sin embargo, la ejecución de las políticas – especialmente en el nivel local– ha sido dispareja. Los gobiernos locales generalmente carecen de la capacidad técnica, administrativa y financiera para abordar las necesidades de saneamiento y además, los programas tienden a centrarse en las instalaciones y prestan menos atención a temas como la salud y la higiene. Sin embargo, Sudáfrica constituye un excelente ejemplo en materia de políticas de saneamiento nacionales y su utilización como punto de partida para emprender una iniciativa nacional destinada a mejorar el acceso a servicios de saneamiento.

En vista de la importancia de las políticas de saneamiento nacionales, EHP/USAID desarrolló estas directrices, en conjunto con varias otras organizaciones. Aunque el proceso de evaluación se percibe como el primer paso en el desarrollo de políticas de saneamiento nacionales, de hecho es un paso decisivo que tiene implicaciones para los pasos siguientes.

En cualquier proceso de evaluación es importante basarse en los aspectos a ser evaluados y los que finalmente deben ser incluidos en las políticas con el fin de crear el ambiente propicio para que los programas de saneamiento sean exitosos. Por lo tanto, estas directrices constituyen una base conceptual para evaluar las políticas existentes y además, para desarrollar nuevas políticas más eficaces.

Uganda: Un marco de políticas de saneamiento apropiado, pero programas de ejecución débiles

En los últimos 15 años, Uganda ha creado un ambiente dinámico para la formulación de políticas de saneamiento que abordan las necesidades nacionales tomando en cuenta las limitaciones y los recursos de la economía nacional. Se establecieron nuevas políticas de saneamiento en términos de salud, agua potable, medio ambiente y gobiernos locales y nacionales. Sin embargo, aunque estas políticas iban acompañadas de un considerable apoyo político y gubernamental cuando fueron creadas, en los últimos años los elevados niveles iniciales de entusiasmo y apoyo político han disminuido en cierta medida. Adicionalmente, los programas de ejecución no han correspondido al entusiasmo inicial respecto a las políticas y se ha prestado poca atención a los servicios de saneamiento, especialmente en las áreas rurales y las ciudades pequeñas.

En general, Uganda cuenta con un marco de políticas de saneamiento nacionales bastante desarrollado. Se han establecido o revisado leyes y regulaciones para apoyar estas políticas; éste es un proceso incompleto pero que continúa actualmente. La nueva constitución establecida en 1996 declara que todos los ugandeses tienen el derecho a vivir en un medio ambiente limpio y sano. En 1997, la Declaración sobre el Saneamiento de Kampala –considerada un indicador significativo de voluntad política– definió diez campos de acción para mejorar el saneamiento. Además, se han realizado varias iniciativas para desarrollar una política oficial de saneamiento nacional; la última de éstas fue el borrador de la política de salud ambiental para Uganda. Estas políticas toman en cuenta las necesidades de diferentes grupos de la población –centros urbanos, ciudades pequeñas, centros rurales en crecimiento y comunidades rurales–, y han conducido a la elaboración de enfoques de desarrollo y directrices técnicas que son apropiadas para las condiciones sociales y económicas de las comunidades usuarias. Estos enfoques de desarrollo se basan en metodologías sólidas (involucramiento participativo, educación para la higiene, cambios de comportamiento, tecnología de bajo costo, etc.), reflejando los aportes al proceso de formulación de políticas realizados por gobiernos, donantes y organizaciones no gubernamentales.

Como declaraciones de las intenciones informadas de las medidas que el gobierno piensa tomar en Uganda, las políticas de saneamiento nacionales constituyen una guía útil para todas las organizaciones involucradas en temas de saneamiento y son un punto de partida para la planificación de programas, la elaboración de presupuestos y la posterior ejecución en el campo. Sin embargo, la responsabilidad por la ejecución se encuentra principalmente en manos de los gobiernos locales, donde el tema del saneamiento raras veces se considera prioritario porque hay otros temas políticos, financieros y de recursos que compiten con el saneamiento. En cierta medida, las actividades de seguimiento esenciales están siendo realizadas principalmente por medio de programas de agua potable y saneamiento financiados por donantes; sin embargo, se tiende a hacer hincapié en los proyectos de agua potable, y muchas veces la asignación de fondos favorece a las áreas urbanas más que a las rurales y no se considera el saneamiento como un área programática separada, ya sea en cuanto al financiamiento o en términos de desarrollo de proyectos. Adicionalmente, por lo general los hogares individuales, que tienen las mayores necesidades de saneamiento, no reciben ningún apoyo material para la construcción o el mantenimiento de letrinas. Existe disponibilidad de guías técnicas y de promoción en el nivel domiciliario, pero aun estos medios de asistencia son inadecuados para responder a las necesidades.

En resumen, en Uganda las políticas de saneamiento nacionales están sólidamente conceptuadas, generalmente son desarrolladas en forma adecuada en el nivel nacional y se basan en metodologías sólidas y apropiadas, pero son débiles en el nivel de los gobiernos locales. A la fecha, han tenido un efecto relativamente reducido en la provisión de servicios de saneamiento mejorados y ampliados en el nivel domiciliario.

1.3. Políticas y ejecución

Una sólida política de saneamiento nacional constituye la base sobre la que se desarrollarán una estrategia de ejecución y un plan de acción. La estrategia ayudará a definir los detalles y describir las actividades sobre la base de principios y directrices de políticas, permitiendo así que se logre obtener el financiamiento apropiado, desarrollar la capacidad y monitorear el progreso.

1.4. Definiciones

En este documento, el **saneamiento** se refiere a las instalaciones y principios y prácticas de higiene relacionados con la recolección, eliminación o desecho de los excrementos humanos y las aguas servidas domésticas de forma segura.

El saneamiento se refiere a las instalaciones y principios y prácticas de higiene relacionados con la recolección, eliminación o desecho de los excrementos humanos y las aguas servidas domésticas de forma segura.

Aunque este documento no se centra en los sistemas de alcantarillado, desechos sólidos o desechos industriales o de hospitales en el nivel urbano, es importante notar que muchas veces éstos están combinados con los excrementos humanos y las aguas servidas, especialmente en las áreas municipales; por lo tanto, los vínculos pueden ser inseparables y puede ser necesario tomarlos en cuenta al realizar la evaluación. Esta definición de saneamiento no incluye la recolección y la descarga de desechos sólidos o drenajes.

Las políticas son la serie de procedimientos, reglas y mecanismos de asignación que constituyen la base para los programas y los servicios. Las políticas establecen prioridades y muchas veces asignan recursos para su ejecución.

Las **políticas** son la serie de procedimientos, reglas y mecanismos de asignación que constituyen la base para los programas y los servicios. Las políticas establecen prioridades y muchas veces asignan recursos para su ejecución. Las políticas son ejecutadas por medio de cuatro tipos de instrumentos de políticas:

- **Leyes y regulaciones.** Generalmente, las leyes proporcionan el marco general, y las prioridades y regulaciones brindan la guía más detallada. Las regulaciones son reglas o mandatos gubernamentales diseñados para controlar o gobernar el comportamiento, y muchas veces tienen el mismo peso que las leyes. Las regulaciones para el saneamiento pueden cubrir una amplia gama de temas, incluyendo las prácticas de los proveedores de servicios, normas de diseño,

tarifas, normas para la descarga, protección ambiental y contratos. Además, las agencias nacionales pueden emitir directrices oficiales que sirven para definir las políticas.

- *Incentivos económicos.* Estos incentivos son subsidios, y también pueden incluir multas por desechos no seguros, cobros por emisiones y montos cobrados a los usuarios para sancionar prácticas y comportamientos inadecuados.
- *Programas de información y educación.* Estos programas incluyen las campañas de concientización del público en general y programas educativos diseñados para generar una demanda y obtener el apoyo público de las iniciativas a fin de ampliar los servicios de saneamiento.
- *Asignación de derechos y responsabilidades para la provisión de servicios.* Los gobiernos nacionales son responsables de determinar los roles de las agencias nacionales, además de los roles apropiados de los sectores público, privado y sin fines de lucro en el desarrollo y la ejecución de programas y la provisión de servicios.

Aunque este documento se centra en las políticas nacionales, estas directrices reconocen que también es necesario considerar las políticas subnacionales, especialmente en los países grandes y en los que están descentralizados. En algunos países los gobiernos estatales, departamentales y locales desempeñan un importante rol en cuanto a la formulación de políticas y tienen los recursos para planificar y ejecutar programas de saneamiento. Por medio del proceso de evaluación se determinará la medida en que los niveles de gobierno subnacionales son actores importantes en el desarrollo de las políticas de saneamiento.

1.5. Grupos meta de las políticas de saneamiento

Al estudiar las políticas y prácticas de saneamiento nacionales, se examinará el cuadro general o ambiente relacionado con el saneamiento que existe en el país. Reconociendo que el impacto del saneamiento inadecuado afecta principalmente a los pobres, estas directrices se centran específicamente en tres grupos de población que anteriormente han sido desatendidos en cuanto al acceso a servicios de saneamiento en la mayoría de los países: comunidades rurales, ciudades pequeñas y los pobres de las zonas urbanas. Además de estar mal atendidos, usualmente estos grupos son los que corren el mayor riesgo de contraer enfermedades relacionadas con el saneamiento inapropiado.

El hecho de centrarse en estos tres grupos meta no significa que las áreas urbanas más formales necesariamente estén bien atendidas. Más bien se trata de un asunto de énfasis: las directrices se centran en los tres grupos que sufren más por los servicios inadecuados y que usualmente constituyen la mayoría de la población con acceso a servicios de saneamiento deficientes.

Adicionalmente, al estudiar los grupos meta será necesario tomar en cuenta temas de género. En muchos países y culturas, se reconoce que las mujeres y los niños desempeñan un rol importante en el uso y manejo del agua potable en el nivel domiciliario y en el uso de instalaciones sanitarias domiciliarias o comunitarias.

Debido a que este documento se centra en el saneamiento en el nivel domiciliario, las instituciones comunitarias (por ejemplo, parques, escuelas, mercados y lugares de reunión públicos) no se incluyen explícitamente en estas directrices, ya que los roles institucionales y los temas financieros son únicos para dichas entidades. Estas directrices tampoco se centran de manera explícita en otros grupos que quizá también estén desatendidos, como los campos de refugiados o las personas desplazadas por disturbios políticos o desastres naturales. Aunque es importante proveer servicios para estos grupos, sus necesidades de emergencia difieren fundamentalmente de las de las poblaciones asentadas que residen en áreas rurales, ciudades pequeñas y áreas urbanas, por lo que este documento no aborda las necesidades de esos grupos. Las políticas relacionadas con vivienda, suministros médicos y alimentos, entre otros temas a tratar en situaciones de refugiados, son abordadas de manera muy diferente que las políticas para la mayoría de la población.

Usuarios de las directrices de evaluación

En términos generales, este documento está diseñado para ser utilizado por tres grupos principales: los que analizan las políticas, los formuladores de políticas en el nivel nacional y subnacional y los que abogan por el cambio de políticas.

Los que analizan las políticas incluyen a los siguientes:

- Empleados de agencias nacionales.
- Consultores nacionales e internacionales financiados por gobiernos anfitriones, agencias donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Empleados de agencias donantes y ONG que estén involucrados en la realización de evaluaciones.

Los formuladores de políticas incluyen a los siguientes:

- Agencias nacionales y subnacionales responsables del saneamiento (usualmente, éstos incluyen la agencia de agua y los ministerios de medio ambiente, salud, gobiernos locales, vivienda, desarrollo rural y planificación en el nivel nacional y estatal, además del ministerio de desarrollo urbano o regional).
- Parlamentos o cuerpos legislativos electos de forma similar.
- Consejos estatales o municipales, juntas de planificación o cuerpos legislativos.

Los que abogan por las reformas de políticas incluyen a los siguientes:

- ONG y otros grupos de la sociedad civil que enfocan sus actividades en el ámbito nacional.
- Instituciones educativas y de investigación.

1.6. Uso de las directrices

Estas directrices están diseñadas principalmente para evaluar las políticas de saneamiento. Pueden ser utilizadas como una herramienta de evaluación de dos formas básicas:

- Evaluación rápida por parte de un equipo externo con una duración de aproximadamente tres semanas.
- Evaluación por un grupo de empleados de una agencia local por un período de tiempo largo. Un consultor externo podría guiar el proceso, pero la recopilación de datos y el análisis serían llevados a cabo por los empleados de agencias nacionales o de organizaciones de la sociedad civil.

En el capítulo 4 se discutirán más detalladamente estas dos opciones.

Aunque estas directrices están diseñadas principalmente para evaluar las políticas de saneamiento, también pueden ser utilizadas de varias otras formas:

- Como base conceptual para diseñar una iniciativa para desarrollar políticas de saneamiento nacionales.
- Como marco para evaluar las iniciativas destinadas a desarrollar políticas de saneamiento nacionales.

1.7. Aplicabilidad en los diferentes países

En los diferentes países hay grandes variaciones en cuanto a la población, el nivel de desarrollo, los ingresos por hogar, la disponibilidad de recursos hídricos y muchos otros factores. En los países grandes como China, Brasil, India o Nigeria, el rol de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas es mucho más importante que en los países más pequeños. Estas diferencias son reales y seguramente afectarán la forma cómo se utilicen estas directrices.

Las directrices han sido redactadas para que se puedan aplicar en la mayoría de los países, a pesar de las grandes variaciones que existen entre éstos. En la medida de lo posible, los autores trataron de identificar los factores universales que deben ser abordados en casi cualquier situación. Por ejemplo, es ampliamente aceptado que si no existe la voluntad política, las políticas de saneamiento no serán eficaces. La importancia de que existan roles y responsabilidades institucionales claramente definidos también es ampliamente aceptada. Adicionalmente, el documento no

pretende ser preceptivo, por ejemplo, promoviendo niveles de servicio específicos, tomando una postura firme respecto a los subsidios o sugiriendo cuáles son las responsabilidades que deberían ser asignadas a los diferentes niveles del gobierno, ya que estos aspectos dependen mucho del contexto.

A pesar de la intención de que el documento pueda ser universalmente aceptado, es probable que sea necesario adaptarlo de cierta forma. El equipo evaluador debería revisar el documento antes de llevar a cabo la evaluación para realizar los ajustes necesarios.

1.8. Suposiciones subyacentes a la evaluación

Hay varias suposiciones subyacentes a las directrices para la evaluación que se reflejan a lo largo de todo el documento.

1. *Importancia de las políticas.* Las sólidas políticas de saneamiento son un requisito esencial para mejorar el acceso a los servicios en una escala significativa. Las políticas ampliamente aceptadas y sólidas son una expresión de compromiso y sirven para formular las prioridades y asignar recursos para su ejecución. Sin estas políticas, las iniciativas para mejorar el acceso a servicios continuarán teniendo sólo un alcance local y no se contará con el apoyo necesario para ampliarlas a una escala mayor.
2. *Rol de la información.* La disponibilidad de información adecuada es esencial para el desarrollo de políticas de saneamiento eficaces. Esta información incluye datos básicos de población, cobertura, inversiones pasadas y actuales, además de información cualitativa proveniente de entrevistas e informes existentes. Uno de los problemas que pueden surgir en los programas de planificación es que muchas veces los datos no están separados y el alto nivel de cobertura en las áreas urbanas formales oculta la falta de cobertura en los barrios más pobres. La evaluación será más completa en la medida en que haya disponibilidad de datos separados.
3. *Proceso de formulación de políticas.* Para llevar a cabo una evaluación de las políticas, es fundamental comprender claramente el proceso de formulación de políticas en un país dado. Cada país tiene su propia forma de formular políticas; en algunos países la agencia o ministerio responsable desarrolla políticas y, cuando es necesario, estas políticas son aprobadas por un primer ministro o presidente y por cuerpos electos. Muchas veces la sociedad, usualmente a través de las ONG y otros grupos de la sociedad civil, actúa como catalizador para señalar los problemas y abogar por el cambio. En otros países, los funcionarios electos nacionales son quienes inician la formulación de políticas. Además, puede haber muchas otras variaciones. Es esencial que el equipo evaluador comprenda el proceso de formulación de políticas, ya que esto ayudará a identificar a las personas que deberían ser entrevistadas por los miembros del equipo, destacar las relaciones clave de economía política (poder) y proporcionar la base para realizar recomendaciones para las actividades de seguimiento de la evaluación.

4. *Basarse en las políticas existentes.* En todo proceso de evaluación, es necesario tomar en cuenta las políticas existentes. Aunque las políticas existentes en un país dado quizá estén incompletas, no sean sólidas desde el punto de vista técnico y sean poco realistas, constituyen un punto de partida y deberían servir de base siempre que sea posible. El proceso de evaluación descrito en este documento incluye un paso en que se recaba información sobre políticas existentes. Es importante notar que las políticas nacionales pueden ser explícitas, como cuando están redactadas formalmente y codificadas, pero también pueden ser implícitas. Esto ocurre cuando no están captadas por escrito sino cuando el gobierno y otras organizaciones generalmente adoptan ciertos enfoques y prácticas.
5. *Rol del gobierno subnacional.* En algunos países, especialmente los que están descentralizados, los niveles subnacionales del gobierno desempeñan un rol importante en el desarrollo y la ejecución de políticas de saneamiento; las políticas no son responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. Aunque esta evaluación se centra en las políticas de saneamiento nacionales, definitivamente reconoce que el equipo evaluador debe determinar además el grado en que el estado y los gobiernos desempeñan cierto rol. Evidentemente, una evaluación de las políticas locales constituye una tarea mucho mayor; sin embargo, como mínimo es importante comprender el rol que desempeñan los gobiernos subnacionales y cómo las políticas nacionales deben crear un ambiente propicio para las políticas en el nivel estatal y local. Estas directrices están diseñadas para ser adaptadas con facilidad al llevar a cabo evaluaciones en el nivel subnacional.
6. *La evaluación como primer paso del proceso.* Esta evaluación sólo es el primer paso del proceso de desarrollo de políticas. Como tal, constituirá la base para determinar la situación actual y los temas que deben ser abordados. Después de realizada la evaluación, se debería identificar las metas de las políticas y llegar a un acuerdo sobre éstas, además de desarrollar un programa de actividades para abordarlas. Luego se podrá ejecutar este programa en un período de tiempo dado. Es probable que esta ejecución incluya actividades de desarrollo de la capacidad. Dependiendo de cada país, es razonable esperar que se requiera de uno a dos años para desarrollar una política de saneamiento nacional que sea técnicamente sólida, ampliamente aceptada y en cuyo proceso de desarrollo participen muchos grupos de interesados.
7. *Vínculos con el sector de agua potable y otros sectores.* No es posible desarrollar políticas de saneamiento sin tomar en cuenta a una amplia gama de sectores. En particular, las directrices reconocen los vínculos inseparables que existen con el sector de agua potable en cuanto al financiamiento, la administración de servicios, el cambio de comportamientos de higiene y las consideraciones técnicas. Adicionalmente, las políticas de saneamiento también están vinculadas con temas de vivienda, turismo, desechos sólidos, educación, medio ambiente y gobiernos locales. El hecho de que este documento se centre en el tema del saneamiento no debería interpretarse como una falta de apreciación de los vínculos muy estrechos que existen entre el saneamiento y el agua potable y los demás sectores. A lo

largo del documento se hace referencia a estos vínculos para identificarlos y señalar los casos en los que deben ser considerados.

8. *Capacidad para ejecutar las políticas.* Debido a que en los diferentes países varían las capacidades y los recursos para ejecutar las políticas, éstas no pueden ser evaluadas sin tomar en cuenta estos factores. Es muy posible que exista una política que parezca muy apropiada en teoría, pero que quizá no se pueda ejecutar en ese país; por lo tanto, la capacidad de ejecutar la política debe formar parte del proceso de evaluación. Una política eficaz irá más allá del mero texto redactado.

1.9. Estructura del documento

Este documento se divide en cuatro secciones:

- Sección 1. Introducción
- Sección 2. Este capítulo describe detalladamente la información básica a ser recabada, que incluye datos básicos financieros y de cobertura, políticas existentes y el proceso de formulación de políticas. La mayor parte de esta información puede ser recabada como parte del primer paso del proceso.
- Sección 3. En esta sección se describe la parte medular de la herramienta de evaluación, que incluye los elementos clave de las políticas de saneamiento nacionales y las preguntas a plantear para evaluar cada una de ellas.
- Sección 4. Esta sección describe la metodología para llevar a cabo la evaluación, que incluye las destrezas requeridas, los pasos a seguir, la naturaleza del informe que documenta los resultados de la evaluación y otras sugerencias para llevar a cabo la evaluación.
- Sección 5. Esta sección proporciona una guía para las actividades de seguimiento a ser ejecutadas después de la evaluación.

2 Antecedentes

2.1. Necesidad de información de antecedentes

La evaluación de las políticas de saneamiento nacionales ocurre en el contexto del sector general de agua potable y saneamiento. Por lo tanto, para poder llevar a cabo el proceso de evaluación es esencial comprender este sector y cómo se relaciona con el desarrollo nacional. Si el equipo evaluador no tiene los conocimientos básicos sobre lo que ha ocurrido en el sector de saneamiento y los factores que influyen en su desarrollo, deberá invertir más tiempo para obtener esta información y puede pasar por alto algunos temas clave que influyen en la formulación de políticas de saneamiento.

Por esta razón, es necesario tener información de antecedentes como punto de partida, para obtener datos específicos que afectan el proceso de evaluación y para que sea posible comprender de manera general el ambiente de políticas en que ocurre el desarrollo del saneamiento. Ambos propósitos mencionados son componentes del proceso de evaluación y ambos contribuyen a la evaluación de las políticas de saneamiento nacionales.

2.2. Tipos de información

Hay tres tipos generales de información: la primera es estadística, como las cifras de población, índices de salud y cobertura de servicios de agua potable y saneamiento. Estos datos pueden encontrarse en informes periódicos de los gobiernos nacionales o por medio de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas. Usualmente, se puede obtener información adicional directamente de fuentes de datos locales, las oficinas internacionales y nacionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Una fuente de datos útil es el informe titulado *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, elaborado por la OMS y UNICEF para el año 2000. En el informe de la evaluación se incluye un resumen de los datos, y además se pueden obtener más datos nacionales directamente con la OMS y UNICEF o en el sitio de Internet en <http://www.childinfo.org/>.

Una segunda categoría de información consta de datos financieros relacionados con costos de programas y proyectos, presupuestos y fuentes de fondos de inversión. Usualmente esta información se puede obtener en oficinas gubernamentales (ministerios de finanzas, desarrollo, salud, educación, desarrollo del sector de agua potable, etc.). Además, muchas veces se puede encontrar en documentos de

evaluación de programas o informes de evaluación elaborados por agencias internacionales y donantes bilaterales.

La tercera categoría de información es de naturaleza descriptiva e incluye un resumen del proceso de formulación de políticas, además de la identificación de políticas, leyes y ordenanzas relevantes que afectan los servicios de saneamiento. En esta categoría también se incluye la lista de instituciones que tienen alguna responsabilidad en el desarrollo del sector de saneamiento, entre las que deberían encontrarse todas las instituciones pertinentes, ya sean gubernamentales, externas, ONG o del sector privado.

Advertencia sobre la recopilación y uso de datos: Hay datos disponibles en una variedad de fuentes, por lo que se recomienda hacer una verificación cruzada, ya que puede ser que la base sobre la que fueron recolectados y preparados los datos y estadísticas no necesariamente sea la más apropiada para el requisito inmediato de datos para una evaluación de políticas. Es necesario estar alerta para detectar posibles errores y utilizar los datos sólo como indicadores y no como datos definitivos.

2.3. Recopilación de datos

La selección de información recabada antes del inicio de la evaluación debería realizarse sobre la base de la potencial contribución de estos datos para la comprensión del estado actual de las políticas de saneamiento en un país dado. Esto destaca la necesidad de que los datos sean claros y pertinentes. El hecho de utilizar muy poca o demasiada información al iniciar la evaluación puede impedir que el equipo identifique los temas principales y se centre en ellos; por lo tanto, la información de antecedentes debería constituir un punto de partida para que los líderes del equipo evaluador investiguen los elementos clave de las políticas de saneamiento nacionales. Los datos e información descritos en este capítulo representan una sugerencia de un posible punto de partida para la evaluación. Dependiendo de cada país, la necesidad de información de antecedentes puede implicar más o menos datos que los indicados en este documento.

Hay varias formas de recabar la información de antecedentes; puede ser compilada durante un período de semanas o hasta meses por una de las oficinas gubernamentales o por el personal de una agencia externa o una ONG. Otra posibilidad es que un integrante del equipo operativo invierta hasta una semana para visitar a los ministerios y agencias correspondientes a fin de recoger los documentos, informes y otros datos básicos requeridos. Luego habría que resumir esta información, dándole un formato como el que se presenta más adelante o un formato similar, y entregarla a todos los miembros del equipo para su revisión, antes de iniciar la evaluación de campo. Se debería tomar nota de las fuentes de los datos (por ejemplo, informes, entrevistas con el gobierno, presupuesto de la agencia), junto con la fecha correspondiente. Los nombres de los informantes clave entrevistados también pueden ser útiles al planificar discusiones de seguimiento posteriores. Los informes completos y otras fuentes de información de donde se hayan obtenido los datos

deberían ser puestos a disposición de los integrantes del equipo evaluador para que puedan hacer consultas adicionales, si fuera necesario.

Muchas veces, las fuentes disponibles en el país o en el nivel internacional presentan datos generales para todo el país que quizá no estén identificados ni separados según las disparidades existentes en el país. Es necesario examinar cuidadosamente estas disparidades.

A continuación, se discute la información específica a ser recabada.

2.4. Área y población

Propósito

Proveer la información básica requerida para definir la necesidad de servicios de saneamiento.

Datos requeridos

La información medular para cada país incluye el área geográfica, la población actual y los índices de crecimiento demográfico (tabla 1).

Tabla 1. Área y población

País	=	_____	
Área del país	=	_____	km ²
Población	=	_____	(fecha)
<i>Hombres</i>	=	_____	(fecha)
<i>Mujeres</i>	=	_____	(fecha)
Total urbano	=	_____	
<i>Hombres</i>	=	_____	(fecha)
<i>Mujeres</i>	=	_____	(fecha)
Total rural	=	_____	
<i>Hombres</i>	=	_____	(fecha)
<i>Mujeres</i>	=	_____	(fecha)
Índice de crecimiento	=	_____	%/año

Fuentes de datos

Estos datos se pueden obtener de fuentes locales y la publicación de las Naciones Unidas titulada *World Population Prospects Health Indicators*.

2.5. Indicadores de salud

Propósito

Determinar el impacto que la falta de cobertura de servicios de saneamiento tiene en la salud.

Datos requeridos

Los indicadores de salud generales incluyen la expectativa de vida y los índices de mortalidad de bebés y niños (tabla 2). Estos últimos índices están estrechamente vinculados con los niveles de saneamiento encontrados en los hogares y las comunidades y su impacto en la salud de los niños. El mejor indicador de salud que se relaciona directamente con la falta de servicios de saneamiento es la prevalencia de enfermedades diarreicas (memoria de dos semanas). Adicionalmente, los datos sobre los índices del cólera son valiosos para comprender el grado de los problemas de saneamiento relacionados con la salud, y por medio de los datos subnacionales sobre los índices de enfermedades diarreicas se pueden identificar las áreas más problemáticas dentro del país. Los datos sobre problemas relacionados con la helmintiasis también son importantes para comprender los problemas causados por la falta de cobertura de servicios de saneamiento.

Los datos sobre los diferentes países pueden obtenerse en el Ministerio de Salud o en las oficinas de la OMS, UNICEF y el Banco Mundial, entre otras agencias internacionales. Los datos regionales, que son utilizados para propósitos de comparación, pueden obtenerse en la OMS.

Tabla 2. Indicadores de salud

Expectativa de vida	=	_____	años
<i>Hombres</i>	=	_____	años
<i>Mujeres</i>	=	_____	años
Índice de mortalidad de bebés	=	_____	muertes de bebés/1000 nacidos vivos
Índice de mortalidad infantil	=	_____	muertes de niños < de 5 años/1000 nacidos vivos
Promedios regionales: (seleccionar la región apropiada)			
Índice de mortalidad de bebés	=	_____	muertes de bebés/1000 nacidos vivos
Índice de mortalidad infantil	=	_____	muertes de niños < de 5 años/1000 nacidos vivos
Prevalencia de enfermedades diarreicas		_____ porcentaje (%) de niños < de 5 años con diarrea	

Fuentes de datos

Una de las mejores fuentes es *Demographic and Health Surveys* (DHS, por sus siglas en inglés), financiado por USAID, y la encuesta titulada *Multiple Indicators Cluster Survey* (MICS, por sus siglas en inglés), llevada a cabo por UNICEF en colaboración con los gobiernos nacionales. También se pueden obtener datos subnacionales o locales en las organizaciones no gubernamentales (ONG) para informarse mejor en los casos en los que se considera que existen diferencias considerables entre las diversas regiones y localidades de un país dado.

2.6. Cobertura

Propósito

Determinar el número de personas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados y, como resultado, conocer la escala del problema.

Datos requeridos

La cobertura describe el número de personas con acceso a servicios mejorados de agua potable o a instalaciones de saneamiento que proporcionen un desecho adecuado de excrementos humanos. Como se define en el informe titulado *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, el acceso a servicios de agua potable incluye las conexiones domiciliarias, los grifos públicos provisionales de abastecimiento de agua, los pozos con bombas manuales, los pozos protegidos, las fuentes de agua protegidas y la recolección de aguas pluviales que proporcionan por lo menos 20 litros de agua por persona por día de una fuente localizada a una distancia máxima de un kilómetro del hogar. Se define que el acceso a servicios de saneamiento incluye las conexiones a sistemas de alcantarillado o a sistemas adecuados e higiénicos de desecho en el sitio, incluyendo fosas sépticas, letrinas tipo inodoro, letrinas de fosa simple y letrinas de fosa ventilada mejorada. También se pueden incluir las instalaciones de los hogares individuales y, donde es culturalmente apropiado, las instalaciones comunales o compartidas que son mantenidas en forma apropiada.

Estas definiciones no consideran que el suministro de agua esté mejorado si consiste en pozos y fuentes de agua no protegidos o agua proporcionada por vendedores o de camiones cisterna. De manera similar, no se considera que las instalaciones de saneamiento estén mejoradas si se basan en letrinas de cubeta, letrinas públicas o letrinas de fosa abierta no protegidas. La tabla 3 ilustra la información de cobertura que debería obtenerse para realizar una evaluación de un país dado.

Además de la cobertura, los datos clave incluyen las proyecciones de población a lo largo del tiempo y las metas de cobertura hasta el año 2015. Las metas de cobertura para 2015 fueron seleccionadas por el Segundo Consejo Mundial de Agua en marzo de 2000 como punto de referencia mundial a ser considerado por todos los países. Estas metas para 2015 se definen como una reducción del 50 por ciento en la proporción de personas sin acceso a instalaciones higiénicas de saneamiento y una

reducción del 50 por ciento en el número de personas sin acceso a cantidades adecuadas de agua potable segura y económicamente accesible. Al incluir las metas de cobertura nacional para 2015 en la información de antecedentes para el equipo evaluador de las políticas de saneamiento, se denota claramente la magnitud de las necesidades de saneamiento.

Las proyecciones de población deberían ser registradas en la tabla 4, las tendencias de cobertura en la tabla 5 y las metas de cobertura en la tabla 6.

Tabla 3. Cobertura actual (en valores de miles)

	A	B	C	D	E	F
Sanea- miento	Población	Población con conexión a alcantarillado público	Población con un adecuado sistema en el sitio	Población atendida	Población no atendida o sistemas inadecuados	% de pobla- ción atendida
Urbano				B+C	A-D	D/A*100
Rural						
Total						
Servicios de agua potable	Población	Población con conexión domiciliaria	Población con acceso a agua de una fuente pública	Población atendida	Población no atendida	% de pobla- ción atendida
Urbano						
Rural						
Total						

Tabla 4. Proyecciones de población (en valores de miles)

Población	1990	2000	2005	2010	2015
Urbana					
<i>Hombres</i>					
<i>Mujeres</i>					
<i>Total</i>					
Rural					
<i>Hombres</i>					
<i>Mujeres</i>					
<i>Total</i>					
Total					
<i>Hombres</i>					
<i>Mujeres</i>					

Tabla 5. Tendencias de cobertura (en valores de miles)

Saneamiento (año)	Población total	Población atendida	Población no atendida	% de población atendida
Urbana 1990				
Rural 1990				
Total 1990				
Urbana 2000				
Rural 2000				
Total 2000				
Servicios de agua potable	Población total	Población atendida	Población no atendida	% de población atendida
Urbana 1990				
Rural 1990				
Total 1990				
Urbana 2000				
Rural 2000				
Total 2000				

Tabla 6. Metas de cobertura (en valores de miles)

Área meta	Población meta (año 2015)	% de población atendida
Saneamiento urbano		
- Saneamiento urbano (alcantarillado público)		
- Saneamiento urbano (sistemas en el sitio)		
Saneamiento rural		
Agua potable urbana		
Agua potable rural		

Fuentes de datos

Las fuentes de datos respecto a la cobertura incluyen a las oficinas nacionales de estadísticas, los ministerios de salud y otros ministerios, el informe titulado *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, además de las oficinas de la OMS y UNICEF localizadas en el país, y el sitio de Internet <http://www.childinfo.org>. Las proyecciones de población pueden obtenerse en la publicación *World Population Prospects*.

2.7. Aspectos relacionados con el desempeño

Propósito

Proveer información sobre el grado en que los sistemas de agua potable y saneamiento que no son manejados en forma apropiada contribuyen al incremento de los riesgos para la salud relacionados con el saneamiento.

Datos requeridos

La información sobre los aspectos de operación de los sistemas de saneamiento incluye la proporción de aguas servidas recolectadas por sistemas de alcantarillados que reciben tratamiento. Para los sistemas de aguas servidas, la información medular incluye la proporción de sistemas urbanos de agua potable entubada que proveen agua potable en forma intermitente y no continua. Las medidas relacionadas son la proporción de sistemas urbanos de agua potable que utilizan desinfectantes (por ejemplo, cloración, uso de ozono) y la proporción de sistemas rurales de agua potable que están funcionando actualmente. La tabla 7 describe la información a ser recabada.

Tabla 7. Operación de sistemas de agua potable y saneamiento

Tratamiento de aguas servidas recolectadas en sistemas de alcantarillado público	=	_____	% del total de desagües
Sistemas urbanos de agua potable con un suministro intermitente	=	_____	% de sistemas
Sistemas rurales de agua potable que utilizan desinfectantes	=	_____	% de sistemas
Sistemas rurales de agua potable en funcionamiento	=	_____	% de sistemas
¿Existen normas nacionales para el agua potable?	=	_____	(sí/no)
Describir brevemente cómo se comparan las normas nacionales con las directrices internacionales para la calidad del agua potable (OMS, 1993):			

Fuentes de datos

Se puede obtener información sobre los temas de operación en los ministerios de agua y de salud. La información sobre las normas nacionales para la calidad del agua potable puede obtenerse en el principal laboratorio nacional responsable de llevar a cabo los análisis de la calidad del agua potable. También se puede obtener información en la OMS y UNICEF como parte de los datos recopilados para el informe titulado *Global Water Supply & Sanitation Assessment 2000 Report*, y los

datos internos sobre las operaciones en el país pueden obtenerse en los ministerios de agua y salud. La información sobre las normas nacionales de calidad del agua potable debería buscarse en el principal laboratorio responsable de llevar a cabo los análisis de calidad del agua potable.

2.8. Costos

Propósito

Proveer la información básica requerida para poder hacer un cálculo aproximado del capital de inversión requerido para mejorar los servicios.

Datos requeridos

Los datos relacionados con los costos incluyen el capital unitario y los costos recurrentes, las tarifas de servicios de agua potable y alcantarillado y el promedio de gastos de cada hogar por recibir servicios de agua potable y saneamiento. Los costos de capital unitarios deberían basarse en el agua potable y saneamiento que usualmente existen en el país. Las tarifas de servicios de agua potable y alcantarillado, en los casos en que se apliquen, son promedios para todo el país. Los gastos de cada hogar por recibir servicios de agua potable y saneamiento deberían basarse en el total pagado a las empresas públicas de agua potable y saneamiento, además de los montos pagados a proveedores y contratistas privados. Las tablas que se muestran a continuación definen los costos en términos de dólares estadounidenses. También puede ser práctico incluir los costos en la moneda local.

Tabla 8. Costos de capital unitarios y costos recurrentes (US\$/persona)

Saneamiento	Construcción ²	Mantenimiento (por año) ³
Alcantarillado convencional con conexión domiciliaria		
Desagüe de perforación pequeña		
Fosa séptica		
Letrina tipo inodoro		
Letrina de fosa ventilada mejorada		
Letrina de fosa simple		
Agua potable	Construcción	Mantenimiento (por año)
Sistema de agua entubada con conexión domiciliaria		
Fuente pública de agua entubada		
Perforación con bomba manual		
Pozo perforado protegido		
Fuente protegida		
Recolección de aguas pluviales		

Tabla 9. Promedio de gastos por hogar por recibir servicios de agua potable y saneamiento (US\$/mes/hogar)

Saneamiento	Costo	Agua potable	Costo
Alcantarillado público		Conexión domiciliaria	
Desecho en el sitio		Fuente pública de agua entubada	

Fuentes de datos

Los datos arriba mencionados pueden obtenerse en las principales agencias técnicas nacionales y además, podrían obtenerse en agencias internacionales como la OPS, la OMS y UNICEF. Muchas veces es difícil obtener datos relacionados con los costos, y los mejores datos disponibles son los cálculos aproximados sencillos.

² Costos de construcción = total de costos de capital por cada persona atendida

³ Costos de mantenimiento = total de costos de mantenimiento anuales por cada persona atendida

2.9. Inversiones

Propósito

Determinar el monto de inversión de capital para el saneamiento y el grado en que el saneamiento es una prioridad del gobierno central y realizar un cálculo aproximado de las necesidades financieras.

Datos requeridos

Las inversiones realizadas en el sector de agua potable y saneamiento deberían calcularse teniendo en cuenta la necesidad general de proveer acceso a cantidades adecuadas de agua potable segura y a instalaciones higiénicas de saneamiento (tabla 10). Además, se pueden calcular aplicando los costos unitarios de los niveles mínimos aceptables de servicio para el total de la población desatendida. El gobierno nacional tiene la responsabilidad de definir los niveles mínimos aceptables de servicio. En ausencia de una definición establecida, se sugiere adoptar la definición empleada en el informe titulado *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, es decir, acceso privado o compartido a un sistema de alcantarillado o de fosa séptica, una letrina tipo inodoro, una letrina de fosa simple o una letrina de fosa ventilada mejorada que separe en forma higiénica los excrementos humanos del contacto humano.

Adicionalmente, se requiere información sobre las inversiones anuales actuales realizadas en el sector de agua potable y saneamiento, provenientes de todas las fuentes (tabla 11). Esto incluye los fondos que provienen del gobierno central (instituciones nacionales) y los gobiernos locales (instituciones subnacionales), contribuciones realizadas por los hogares y fuentes externas, incluyendo donaciones y préstamos. En la medida de lo posible, estas inversiones deberían separarse por actividades urbanas y locales. Por ejemplo, en las áreas rurales no es inusual que los hogares provean el 100 por ciento de la inversión realizada en el sector de saneamiento.

Finalmente, se debería cuantificar los presupuestos gubernamentales específicos para el saneamiento, en el nivel central y local. Hay tres temas a abordar: los costos de capital para la construcción de nuevas instalaciones sanitarias, los costos de programa de las agencias gubernamentales de saneamiento que están operando y los costos de operación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento (tabla 12). Al igual que en el caso de los datos sobre costos, quizá sea difícil determinar los presupuestos detallados sin realizar algunos cálculos aproximados generales. Como parte de los costos de programa, es importante en este caso tratar de identificar los costos asignados a la promoción de la higiene y el cabildeo para este tema, ya que tanto las dimensiones de *software* como las de *hardware* son de gran importancia.

Para mantener una uniformidad, las tablas presentan los costos en dólares estadounidenses; sin embargo, puede ser más práctico presentarlos en unidades de moneda local.

Tabla 10. Cálculo aproximado de las necesidades generales de inversión para el sector de saneamiento

Total de costos de capital para responder a las necesidades de saneamiento en el nivel nacional =	_____	US\$
Costos anuales para responder a las necesidades de saneamiento nacionales =	_____	
US\$/año		

Tabla 11. Fuentes de inversión actual (US\$/año)

Fondos para saneamiento	Instituciones nacionales	Instituciones subnacionales	Hogares	Donantes externos/fuentes de préstamos externas	Total
Urbano					
Rural					
Total					
Fondos para agua potable	Instituciones nacionales	Instituciones subnacionales	Hogares	Donantes externos/fuentes de préstamos externas	Total
Urbano					
Rural					

Tabla 12. Asignaciones gubernamentales actuales para el saneamiento (US\$/año)

Nivel administrativo	Costos de capital	Costos de programa	Costos de mantenimiento	Total
Agencias nacionales				
Agencias subnacionales				
Total				

Fuentes de datos

Los datos para las tablas 10 y 11 pueden obtenerse en los ministerios que tratan temas de finanzas o planificación de desarrollo.

Los datos para la tabla 12 quizá se puedan obtener en el Ministerio de Finanzas o en los ministerios responsables de la ejecución de programas de saneamiento.

2.10. Políticas e instituciones

Propósito

Asegurarse de recopilar los documentos básicos de políticas, identificar las principales instituciones y comprender el proceso de formulación de políticas.

Principales políticas

Enumerar y describir brevemente las principales políticas, leyes, decretos, regulaciones, directrices y planes de desarrollo relacionados con el saneamiento.

Datos requeridos

La tercera y última categoría de información de antecedentes consiste en descripciones del marco de políticas y las instituciones que apoyan el desarrollo del saneamiento (ver el cuadro incluido en la página siguiente). El marco de políticas incluye los instrumentos legales existentes (leyes, actos normativos, decretos, regulaciones y directrices oficiales), además de los actuales temas políticos (declaraciones presidenciales, promesas electorales, activismo público). Se debería identificar y documentar las políticas pertinentes para que el equipo evaluador las revise detalladamente.

De manera similar, se debería identificar a las instituciones que están activas en el desarrollo de servicios de agua potable y saneamiento en el nivel nacional y subnacional. La participación institucional en el sector de saneamiento puede incluir el financiamiento, la planificación, construcción, operación y capacitación. Adicionalmente, los cuerpos gubernamentales, organizaciones internacionales, agencias donantes y ONG pueden llevar a cabo los servicios.

Se debería explorar una pregunta final como parte de la información de antecedentes: se requiere una descripción resumida de los procesos por medio de los cuales se formulan las políticas nacionales; debería incluirse una descripción de los pasos secuenciales seguidos usualmente, los tipos de instrumentos de políticas generados, los ministerios involucrados en el proceso y la participación del público en general. Esta información permitirá que el equipo determine la importancia de las entrevistas realizadas a los grupos de interesados.

Datos requeridos

No hay sólo una fuente de información relacionada con las políticas. Esta información se podrá obtener de la constitución, legislación, documentos de políticas institucionales nacionales y de individuos versados en el tema.

Además, no hay una sola fuente de información sobre las instituciones de saneamiento. Sin embargo, será posible identificar rápidamente las principales

organizaciones por medio de discusiones con los funcionarios gubernamentales y representantes de ONG y agencias externas.

La información sobre el proceso de formulación de políticas tiende a ser de naturaleza cualitativa y puede ser obtenida hablando con varias personas versadas en el tema.

Principales instituciones

Enumerar y describir brevemente las principales instituciones del sector en el nivel nacional y subnacional en cada una de las siguientes áreas de enfoque. Incluir todas las instituciones relevantes: cuerpos gubernamentales, organizaciones internacionales, el sector privado y ONG.

- Saneamiento urbano
- Saneamiento en las ciudades pequeñas
- Saneamiento rural
- Servicios urbanos de agua potable
- Servicios de agua potable en las ciudades pequeñas
- Servicios de agua potable en las áreas rurales

Describir los procesos generales de formulación de políticas nacionales. Indicar cómo se crean y establecen las políticas, la forma legal que adquieren, los ministerios que usualmente participan y el rol del público en el proceso.

3

Principales elementos de las políticas de saneamiento nacionales

Los principales elementos son la información y guía para examinar las políticas de saneamiento nacionales y lo adecuado de éstas. Estos elementos presentan una gama de temas reconocidos como componentes importantes de las políticas de saneamiento apropiadas. Dada la naturaleza polifacética de los temas de saneamiento, para aplicar los principales elementos durante una evaluación de políticas es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva de numerosos factores, sectores y grupos de interesados. Además, es importante ser flexible al utilizar este documento, ya que la cobertura de los elementos durante una evaluación de políticas deberá ser adaptada para ajustarse a la situación específica de un país dado.

3.1. Voluntad política

La voluntad política se refiere al apoyo brindado a las políticas por parte de los políticos, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones influyentes. Este apoyo puede manifestarse de diferentes formas, incluyendo las siguientes:

- declaraciones públicas
- leyes aprobadas
- creación de instituciones pertinentes
- provisión de recursos para ejecutar políticas relacionadas con el saneamiento

Las políticas se originan en varios sectores, por ejemplo, en el sector de salud, en el Ministerio de Medio Ambiente o en las políticas y regulaciones del sector urbano. La voluntad política puede ser influenciada por los compromisos en forma de recursos humanos, asignaciones de presupuestos, eventos de alto perfil o votaciones. Comprender la naturaleza y el nivel de voluntad política existente en cuanto a los temas de saneamiento y la ejecución de programas de saneamiento para la población desatendida ayudará a evaluar la conciencia, determinar el alcance del apoyo e identificar a los grupos de interesados.

Aunque la conciencia y las expresiones de interés en el tema del saneamiento por parte de individuos influyentes son componentes necesarios de la voluntad política, esto no es suficiente. Para ser eficaz, la voluntad política a favor del saneamiento debe incluir expresiones de interés en las necesidades de saneamiento, promoción de conceptos de saneamiento, cabildeo a favor del cambio de políticas, recursos gubernamentales para la ejecución de servicios mejorados y un interés en llegar hasta la población desatendida. Por lo tanto, la eficacia de la voluntad política debería basarse en su contribución en el establecimiento y la ejecución de políticas de saneamiento.

1. *¿Qué tipos de apoyo político existen para las políticas de saneamiento nacionales?*

Este elemento se refiere a las declaraciones y actividades que muestran el interés político y el apoyo del sector de saneamiento. Esto puede incluir declaraciones públicas explícitas formuladas por líderes políticos, además del apoyo político implícito que consiste en el establecimiento de instituciones y actividades relacionadas con el saneamiento. Entre los ejemplos de apoyo político se puede incluir los siguientes:

- declaraciones públicas realizadas por el presidente y otros líderes políticos clave

- declaraciones contenidas en plataformas de partidos políticos
- discusión activa del tema del saneamiento en discursos políticos
- formación de comités relacionados con el saneamiento dentro de los partidos políticos, ministerios nacionales y gobiernos locales
- establecimiento de instituciones para apoyar el saneamiento
- asignación de recursos gubernamentales en capital y presupuestos recurrentes

El apoyo político puede ser demostrado en el nivel nacional y subnacional. Por supuesto, el apoyo político de base amplia es más eficaz que el apoyo de una gama reducida del espectro político.

2. *¿Qué importancia tiene este apoyo y cómo se puede influir en él?*

Esta pregunta evalúa las opiniones locales sobre los efectos de los diferentes tipos de apoyo político para la formación y ejecución de políticas de saneamiento nacionales. Se debería entrevistar a representantes de los principales grupos de interesados en el tema del saneamiento, incluyendo los ministerios nacionales, gobiernos locales, empresas de servicios públicos, agencias donantes, el sector privado y los usuarios de servicios de saneamiento, para conocer sus opiniones.

3. *¿Qué apoyo adicional se requiere?*

Esta pregunta se refiere al tipo de apoyo político requerido, pero que no está disponible actualmente, con el fin de lograr que las políticas de saneamiento nacionales y su ejecución sean adecuadas. Una declaración o juicio cualitativo ayudará a ilustrar la naturaleza del debate sobre las políticas y los desafíos de su ejecución.

4. *¿Qué ímpetu existe o prevalece?*

Esta pregunta aborda las nuevas tendencias o los temas políticos “candentes” que pueden estar presentes y la forma cómo estos temas podrían influir en el apoyo de las políticas de saneamiento nacional y su ejecución. Por ejemplo, la atención prioritaria centrada en la escasez temporal de agua potable, un desastre natural o una epidemia de cólera pueden servir para animar el diálogo sobre las políticas de saneamiento y lograr un mayor compromiso para abordar las necesidades de la población desatendida.

5. *¿Se han creado rubros en el presupuesto nacional que indiquen que hay voluntad política de apoyar las políticas de saneamiento nacionales?*

6. *¿Existen estrategias para garantizar la ejecución de políticas por parte de los que están directamente involucrados en la provisión de servicios?*

3.2. Aceptación de políticas

Las políticas de saneamiento aceptadas por los grupos de interesados dan un indicio de su relevancia, y tienen grandes probabilidades de ser eficaces para guiar los cambios en los servicios de saneamiento. Las políticas tienen legitimidad en la medida en que todos los grupos de interesados (incluyendo a los líderes políticos, funcionarios gubernamentales, representantes de donantes, el sector privado y hombres y mujeres del público en general) estén conscientes de ellas y las acepten como una expresión válida de las acciones del gobierno actual y sus intenciones para el futuro. La aceptación de las políticas también significa que existe un acuerdo general respecto al propósito de estas políticas. Esta aceptación se puede asegurar mejor cuando los grupos de interesados desempeñan un papel en la formulación de las políticas y participan en la toma de decisiones informadas. Es importante determinar el grado en que los grupos de interesados aceptan las políticas de saneamiento nacionales y están de acuerdo con ellas y cómo se llegó a esta aceptación.

1. ***¿Los grupos de interesados pertinentes y apropiados participaron en la formulación de políticas de saneamiento nacionales? ¿La participación de los grupos de interesados se traduce en un evidente apoyo o una acción clara?***

Los grupos de interesados se definen como los líderes políticos, funcionarios de ministerios, técnicos, donantes, representantes de gobiernos locales, el sector privado y el público en general. La participación significa que aportan de alguna manera en el proceso de formulación de políticas. En los casos en los que hay una participación significativa, existe una mayor oportunidad de que se logre comprender el tema y un mayor potencial de llegar a un consenso o aceptación de las políticas.

2. ***¿Todas las instituciones pertinentes están de acuerdo con las políticas? ¿Hay una visión compartida respecto a las políticas de saneamiento? ¿Por cuánto tiempo han existido acuerdos sobre las políticas?***

Como parte de la recopilación básica de datos, se debería realizar un inventario de las principales políticas, leyes y regulaciones y la fecha en la que hayan entrado en vigor cada una de ellas. Muchas veces es informativo llevar un registro de los acuerdos y la aceptación de los diferentes actores e instituciones.

3. ***¿El público en general conoce las políticas y está de acuerdo con ellas? ¿Acepta los principios básicos subyacentes a las políticas? ¿Las políticas reflejan en forma exacta la población desatendida como punto focal?***

El público en general se refiere a hombres, mujeres y niños, es decir, los usuarios de los servicios de saneamiento, tanto los que tienen acceso a servicios adecuados como los que no lo tienen. La aceptación significa que hay indicios de que el público apoya las políticas y desea que sean ejecutadas.

4. *¿Qué factores específicos condujeron a la aceptación de las políticas?*
5. *¿Qué métodos fueron empleados para involucrar a los grupos de interesados y para obtener la aceptación de las políticas?*
6. *Después de haber sido aceptadas, ¿las políticas están siendo aplicadas y apoyadas actualmente? ¿Los grupos de interesados mantienen su compromiso y se sienten empoderados? ¿Participan activamente en el apoyo y la ejecución de las políticas y regulaciones?*

3.3. Marco legal

Un aspecto muy importante de la legitimidad de las políticas de saneamiento es la legalidad de las declaraciones de políticas. Debería haber una base legal en forma de leyes, actos normativos, decretos, regulaciones y directrices oficiales. Para estar completa, esta base debería abarcar la gama plena de instrumentos legales, desde los estatutos legales esenciales hasta los materiales de guía técnica práctica utilizados para ejecutar las políticas. Sin un marco legal para guiar la ejecución general de las políticas, los programas y proyectos de saneamiento corren el riesgo de violar normas de la sociedad y de no abordar los objetivos para los cuales se establecieron las políticas.

1. *¿El marco legal existente gobierna el saneamiento en forma adecuada? ¿Las regulaciones existentes son apropiadas? ¿O las regulaciones existentes entran en conflicto con los resultados deseados en cuanto a las políticas de saneamiento, los programas de saneamiento y los principales grupos meta?*
2. *¿Las políticas de saneamiento nacionales se basan en niveles de legalidad apropiados? ¿Existen barreras u obstáculos que resultan de la base legal para el saneamiento?*

Las políticas deberían tener una base legal; es decir, deberían ser respaldadas por leyes, actos normativos, decretos oficiales o regulaciones oficiales. Sin una base legal, las políticas pueden ser percibidas como carentes de un ambiente de respaldo en cuanto a la regulación y pueden estar sujetas a acciones arbitrarias.

3. *¿Estas políticas son suficientemente completas como para permitir que las instituciones desarrollen estrategias y planes de acción para actuar sobre esta base? ¿Los roles y responsabilidades están claros y son asignados en forma apropiada a las instituciones?*

Las políticas deberían conducir hacia la acción. Por lo tanto, el establecimiento de políticas debería indicar cómo pueden o deberían ejecutarse las estrategias y planes de acción subsiguientes. Sin estas indicaciones, que pueden estar explícitas en las políticas o implícitas en las prácticas nacionales, las políticas quizá sólo formulen lo que se desea, sin que esto sea realista, y pueden ser un “callejón sin salida” político.

4. *¿Estas políticas de saneamiento nacionales son compatibles con otras políticas y regulaciones nacionales pertinentes, por ejemplo, medio ambiente, salud pública, educación y descentralización?*
5. *¿Las políticas de saneamiento son más apropiadas para uno o más grupos o áreas meta?*

Se debería revisar las leyes y examinar si son apropiadas para las áreas urbanas, ciudades pequeñas y áreas rurales.

6. *¿El gobierno nacional o estatal interviene cuando no se ejecutan las políticas de saneamiento nacionales?*
7. *¿Las leyes o estatutos incluyen las responsabilidades de los propietarios para la provisión de instalaciones de saneamiento seguro para los inquilinos?*

Esto es de especial importancia en las áreas periurbanas, ya que muchas personas pobres habitan en viviendas alquiladas.

3.4. Focalización en grupos de población

Usualmente, los servicios de saneamiento están diseñados para responder a las necesidades de grupos específicos de la población. Generalmente hay tres grupos de población que requieren de atención prioritaria porque tienen un acceso inadecuado a los servicios de saneamiento. Estos grupos, que pueden encontrarse en casi todos los países en desarrollo, son los de los pobres urbanos que habitan en las grandes ciudades (especialmente en las zonas pobres y periurbanas de las ciudades grandes), los residentes de ciudades pequeñas y la mayor parte de la población rural. Las políticas de saneamiento nacionales deberían centrarse específicamente en estos grupos cuando se puede demostrar que están desatendidos en comparación con otros grupos, como las élites urbanas y la población acaudalada en general.

Además, en algunos países puede haber grupos particulares de población que requieran de atención especial. Estos grupos pueden incluir, por ejemplo, los asentamientos de refugiados o personas desplazadas internamente.⁴ Las mujeres también desempeñan un rol de particular importancia en el saneamiento, ya que muchas veces son las principales recolectoras, transportadoras y usuarias del agua potable para uso doméstico y promotoras de las actividades sanitarias domésticas. Las políticas de saneamiento nacionales deberían reconocer a estos grupos cuando constituyen una proporción significativa de la población que necesita tener acceso a servicios mejorados. El proceso de focalizar en grupos de población determinados no implica solamente las declaraciones de prioridades, sino además es necesario desarrollar programas de acción y presupuestos apropiados.

1. ***¿Las políticas enfocan explícitamente los tres grupos principales de la población: pobres de las áreas urbanas en las grandes ciudades, residentes de las ciudades pequeñas y habitantes de las comunidades rurales? En forma alternativa, ¿estos tres grupos están claramente incluidos en la intención de las políticas? ¿Hay otros grupos de población con necesidades especiales?***

Muchas veces las políticas de saneamiento convencionales, cuando existen, se centran en los ricos de las zonas urbanas quienes tienen la capacidad de pagar por recibir servicios de alto costo. Al formular políticas y programas de saneamiento, con frecuencia se ignora a los pobres, tanto urbanos como rurales. El principal propósito de las nuevas directrices es alentar la formulación de políticas y programas de saneamiento que aborden las necesidades de los grupos de población que en el pasado fueron atendidos de manera deficiente.

2. ***¿Se toman en cuenta las necesidades particulares de cada grupo meta?***

Los tres grupos de población arriba identificados, además de cualquier otro grupo de población con necesidades especiales, deberían ser considerados como beneficiarios prioritarios de la asistencia en temas de saneamiento. Debido a que cada grupo tiene diferentes necesidades respecto al saneamiento domiciliario, el

⁴ Sin embargo, estas directrices no se centran en estos grupos.

desecho de las aguas servidas y la higiene familiar, es importante que las políticas reconozcan estas necesidades para poder emprender las acciones apropiadas para atender a estos grupos.

3. *¿Hay programas y presupuestos para los grupos meta?*

La más clara evidencia de que existe un apoyo significativo a las políticas de saneamiento nacionales es la existencia de programas de saneamiento con los componentes presupuestarios apropiados y las estructuras institucionales apropiadas. Sin este apoyo no es posible ejecutar las políticas.

3.5. Niveles de servicio

La provisión de servicios de saneamiento puede variar, desde los inodoros localizados en el interior del hogar que están conectados a sistemas de alcantarillado, hasta las letrinas de fosa simple localizadas a cierta distancia de la vivienda. En la mayoría de los casos, el nivel de servicio se determina por los costos del servicio, la situación económica de las comunidades y los hogares y la voluntad de los usuarios de pagar o contribuir de otra forma a la instalación de un sistema sanitario. La disponibilidad de agua –como agente transportador, agente limpiador o agente de higiene personal– también afecta el nivel de servicio que puede ser proporcionado. Otros factores que influyen en el nivel de servicio son la conveniencia, el estatus (en términos de lo atractivo y lo moderno) y las percepciones de impacto en la salud. Para ser sostenibles, los niveles mínimos de servicio adecuado para cualquier comunidad dada son determinados por todos los factores arriba mencionados.

No es recomendable ser preceptivo en este caso, al definir un nivel mínimo de servicio. Cada país debe determinar su propio nivel mínimo de servicio adecuado que sea apropiado según las condiciones económicas, sociales y de salud de las comunidades. Las soluciones pueden incluir las siguientes:

- inodoros localizados en el interior de la vivienda
- letrinas tipo inodoro localizadas fuera de la vivienda
- letrinas de fosa ventilada mejorada
- letrinas de fosa simple

En general, se puede considerar que los servicios de saneamiento son adecuados cuando protegen la salud y contribuyen al bienestar de la comunidad. Los aspectos de salud están cubiertos cuando la instalación sanitaria aísla en forma eficaz los excrementos humanos y las aguas servidas domésticas del contacto con el agua potable, los alimentos y los animales y la contaminación de éstos. De esta forma, se interrumpe la cadena de contaminación (fecal a oral).

Los aspectos de bienestar están cubiertos cuando la instalación sanitaria ayuda al usuario a ser un miembro más eficaz e integrado de la comunidad. Esto variará en las diferentes comunidades; sin embargo, las instalaciones sucias o inaccesibles restringen la plena participación del individuo en las actividades comunitarias, mientras que las instalaciones accesibles y atractivas contribuyen a un proceso de mejoramiento y modernización.

1. *¿Están definidos los niveles mínimos de servicio adecuado para los tres grupos de población enfocados, además de otros grupos meta especiales? ¿Cuáles son las normas mínimas de saneamiento para el país?*

Los servicios propuestos deberían ser apropiados según las necesidades de saneamiento de los grupos meta. Por ejemplo, los hogares con grandes cantidades de agua potable entubada requerirán servicios de saneamiento que tengan la capacidad de eliminar grandes cantidades de aguas servidas, mientras que los hogares con cantidades reducidas de agua llevada de fuentes distantes pueden utilizar métodos de desecho en el sitio. Sin embargo, en todos los casos los servicios de saneamiento deberían tomar en cuenta consideraciones de salud y medio ambiente como primera prioridad.

2. *¿Los servicios de saneamiento propuestos son apropiados para los servicios de agua potable existentes y planificados?*

Los sistemas aceptables reflejan una demanda eficaz, que es una medida de elecciones informadas realizadas por los usuarios. La demanda eficaz implica que los usuarios de servicios de saneamiento estén plenamente conscientes de la tecnología y los costos de los niveles de servicio disponibles para ellos. Al tomar decisiones respecto al sistema de saneamiento que utilizarán, los usuarios demuestran el concepto de demanda eficaz cuando las decisiones se basan en un pleno conocimiento. Tal como se indica arriba, los niveles de servicio de saneamiento deberían estar relacionados con los niveles de provisión de agua potable, para garantizar la operación apropiada de los sistemas de saneamiento y mantener la protección sanitaria de la provisión de agua potable. Una combinación inapropiada de servicios de saneamiento y servicios de agua potable puede tener consecuencias graves ambientales y de salud.

3. *¿Los servicios de saneamiento propuestos son aceptables y económicamente accesibles para los grupos meta (consumidores)?*

La experiencia nos muestra que los servicios de saneamiento (sistemas, opciones de tecnología, controles sociales) que no son aceptables para los usuarios no serán utilizados y mantenidos en forma apropiada. La aceptabilidad puede ser afectada por las prácticas culturales, las preferencias sociales, el acceso económico y la conveniencia. Debido a que los diferentes grupos meta tienen necesidades de saneamiento distintas, un servicio de saneamiento que es aceptable para un grupo quizá no sea aceptable para otro grupo. Los servicios de saneamiento deberían basarse en el concepto de demanda eficaz.

4. *¿Hay programas de diseminación de información para permitir que los consumidores puedan tomar decisiones informadas respecto a los niveles de servicio?*

Debido al estrecho vínculo entre el nivel de servicio y la sustentabilidad financiera, es fundamental que los consumidores tomen una decisión informada respecto al nivel de servicio por el que están dispuestos a pagar. Los métodos para proporcionar esta información a los consumidores pueden incluir anuncios públicos, campañas, folletos, afiches y reuniones comunitarias.

5. *¿Los servicios de saneamiento propuestos son aceptables para los ejecutores de programas y los proveedores de servicios?*

De manera similar, los ejecutores y proveedores de servicios de saneamiento, que incluyen a las agencias técnicas gubernamentales, las empresas de servicio público, las empresas de servicios y el sector privado, deben estar dispuestos y tener la capacidad de apoyar los servicios de saneamiento propuestos. Deben comprender las opciones tecnológicas y niveles de servicio propuestos y promoverlos y ejecutarlos activamente en el campo. El público general para la formulación y ejecución de políticas incluye a los usuarios de servicios de saneamiento, los proveedores de instalaciones de saneamiento y los planificadores y analistas que trabajan directamente con los temas de políticas.

3.6. Consideraciones de salud

La principal razón para desarrollar políticas de saneamiento es el impacto del saneamiento en la salud. Los efectos adversos en la salud pueden ocurrir por un manejo, desecho o reutilización antihigiénicos de los excrementos humanos y las aguas servidas en el nivel domiciliario. Aunque las decisiones pueden tomarse sobre la base de los niveles de servicio, la conveniencia, los costos y los factores de regulación, las consecuencias para la salud de los sistemas de saneamiento deberían constituir la base principal para la formulación de políticas de saneamiento. Estas políticas deberían guiar la ejecución subsiguiente de los programas de saneamiento para impulsar los resultados de salud deseados.

Para lograr esto, las políticas deberían abordar los temas de salud identificados, relacionados con el saneamiento, como los índices de diarrea, mortalidad infantil, infecciones por helmintiasis y epidemias de cólera. Es esencial que el público en general cobre conciencia de los problemas que surgen por prácticas de saneamiento deficientes y que comprenda el rol que pueden desempeñar los servicios de saneamiento apropiados al abordar estos problemas. La capacidad general del Ministerio de Salud usualmente es crucial para el establecimiento y la ejecución de políticas de saneamiento eficaces. El equilibrio establecido por el Ministerio de Salud entre la provisión de servicios preventivos y de atención primaria de salud y los servicios curativos también será un factor a considerarse.

1. *¿La salud es un componente explícito de las políticas de saneamiento nacionales?*

El principal propósito de los servicios de saneamiento apropiados en el nivel domiciliario es proteger a los residentes y a la comunidad de las enfermedades infecciosas que transmiten los excrementos humanos y las aguas servidas domésticas. Si las políticas de saneamiento nacionales no reconocen este propósito, entonces no es probable que se centren en las necesidades de salud de los grupos meta.

2. *¿Se comprenden claramente los problemas relacionados con la salud? ¿Existe una clara comprensión de la magnitud y la naturaleza específica de los problemas de salud que surgen a partir del saneamiento inapropiado?*

Las políticas deberían impulsar el establecimiento de programas de saneamiento apropiados a ser ejecutados. Esto sólo se puede lograr si se conocen el grado y la magnitud de los problemas de salud relacionados con las prácticas de saneamiento deficientes. Esta comprensión de los problemas puede incluir consideraciones de población en riesgo, indicadores de salud y costos generales (sociales, económicos y políticos). La entrevista debería indicar cómo se han llegado a comprender estos aspectos.

3. *¿Las políticas de saneamiento abordan los principales problemas de salud?*

De la misma manera como las políticas de saneamiento deben enfocar las necesidades de los diferentes grupos de la población, es necesario abordar los problemas de salud particulares relacionados con el saneamiento. Las políticas de saneamiento deberían formularse con el fin de dirigir los programas e iniciativas de ejecución de manera que aborden los principales problemas de salud que resultan de las prácticas de saneamiento deficientes. En general, las enfermedades diarreicas son los problemas de salud más importantes causados por servicios de saneamiento inadecuados, pero no son los únicos problemas. Si la diarrea entre los niños menores de cinco años es un problema de salud clave, entonces las políticas de saneamiento deberían impulsar el establecimiento de programas que enfatizan el cambio de comportamientos de higiene, la protección del agua potable suministrada a los hogares y el manejo sanitario de los excrementos en el hogar.

4. *¿Cuál es el rol del Ministerio de Salud en la formulación y ejecución de políticas de saneamiento nacionales?*

En la mayoría de los casos, el Ministerio de Salud será una de las principales agencias nacionales involucradas en la formulación de políticas de saneamiento, y en algunos países puede ser la agencia líder. Al ejecutar las políticas de saneamiento, muchas veces la responsabilidad se divide entre varios ministerios gubernamentales y organizaciones de servicio. En general, usualmente los ministerios de salud son responsables del saneamiento en el nivel domiciliario cuando éste implica el desecho en el sitio, como las fosas sépticas y letrinas de fosa, mientras que el desecho fuera del sitio que requiere de conexiones a sistemas de alcantarillado con frecuencia está bajo el control de los ministerios de agua o las municipalidades o empresas de servicios públicos. A pesar de los limitados roles que desempeñan los ministerios de salud en la ejecución directa de los servicios de saneamiento, usualmente mantienen una considerable responsabilidad de realizar una supervisión crítica de las condiciones de salud asociadas con estos servicios. Este rol de salud debería ser identificado en la evaluación.

5. *¿En qué medida participan los grupos meta de la población en las deliberaciones respecto a los problemas de salud y de saneamiento?*

Debido a que los grupos de población enfocados son, en efecto, el principal público para los servicios de saneamiento mejorados, deberían formar una parte integral en la identificación de problemas de salud relacionados con el saneamiento y las soluciones de saneamiento aceptables. Los programas de promoción de higiene deben planificarse cuidadosamente sobre la base de las condiciones, conocimientos y prácticas locales.⁵ Los enfoques participativos como la iniciativa titulada *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation* (PHAST, por sus siglas en inglés) promovida por la OMS y el programa de agua potable y saneamiento del Banco Mundial ofrecen una metodología estructurada para incentivar la participación por parte de los grupos comunitarios en la identificación de problemas y la planificación de respuestas.⁶ Otros enfoques menos estructurados también pueden brindar oportunidades para que los grupos meta influyan en las políticas y los programas de saneamiento. El grado de participación de los grupos meta es un factor importante en la sustentabilidad de los servicios de saneamiento.

⁵ <http://www.unicef.org/programme/wes/pubs/glines/hygman.htm>

⁶ http://www.who.int/water_sanitation_health/environmental_sanit/PHAST/PHASTindex.htm

3.7. Consideraciones ambientales

Cada vez más, el saneamiento se está percibiendo como un tema de gran importancia para la protección ambiental. La eliminación inapropiada de los desechos humanos puede contaminar los cuerpos de agua, las aguas subterráneas y las superficies terrestres, causando grandes riesgos para la salud y causando un impacto en la economía local. Asimismo, éstas prácticas pueden afectar en forma adversa la estética general y la calidad de vida de las personas que habitan en el área. En muchos países, el efecto económico de la degradación del medio ambiente en el turismo, la pesca y otras industrias afectadas por la contaminación se está convirtiendo en un problema cada vez más grave. Los problemas más serios ocurren cuando se concentran grandes cantidades de excrementos humanos en áreas limitadas, como los desagües de los sistemas de alcantarillado, lechos de lodo y sitios de vaciado de fosas sépticas.

También pueden surgir otros problemas a raíz de cantidades excesivas de desechos no humanos, como lotes de alimento de animales, mataderos, mercados y actividades de procesamiento de alimentos. En algunos casos, por medio de la reutilización de las aguas servidas se puede proteger el medio ambiente reduciendo la concentración de sustancias contaminantes y estimulando de esta manera la conservación del agua. Adicionalmente, la degradación incontrolada del medio ambiente puede incrementar la vulnerabilidad de un área a desastres naturales, como sequías, inundaciones y erosión del suelo. Por lo tanto, es importante reconocer los potenciales problemas y conocer hasta cierto punto su magnitud y los costos involucrados. Debería haber un ministerio o agencia responsable de los temas ambientales relacionados con el saneamiento.

1. ¿El medio ambiente es un componente de las políticas de saneamiento nacionales?

La protección del medio ambiente de la contaminación y degradación causada por un manejo deficiente de los excrementos humanos es otro objetivo importante de las políticas de saneamiento nacionales. A no ser que las políticas reconozcan este objetivo, existen grandes probabilidades de que se pase por alto el tema del medio ambiente en el desarrollo y ejecución de los programas de saneamiento.

2. ¿Se comprende claramente la magnitud de los problemas ambientales relacionados con el saneamiento?

Al igual que en el caso de las consideraciones de salud, las políticas deberían impulsar el establecimiento de programas de saneamiento apropiados para ser ejecutados. Esto sólo se puede realizar si se conocen el grado y la magnitud de los problemas ambientales relacionados con los servicios de saneamiento deficientes. Esto puede incluir consideraciones acerca de los tipos de problemas ambientales, áreas geográficas a ser enfocadas y costos generales (sociales, económicos y políticos).

3. ¿Las políticas de saneamiento abordan los principales problemas ambientales?

Las políticas deberían reconocer que las diferentes opciones tecnológicas y sistemas de saneamiento tendrán consecuencias ambientales distintas. Los problemas ambientales pueden incluir cambios adversos en el terreno (contaminación y erosión del suelo), cuerpos de agua (muerte de peces, agua potable degradada, agua para riego contaminada) y hasta el ambiente doméstico (sitios de reproducción de vectores, superficies contaminadas). Por ejemplo, en el caso de los sistemas de alcantarillado entubado y las plantas de tratamiento de aguas servidas, los formuladores de políticas deberán considerar los efectos de la descarga final de las aguas servidas en cuerpos de agua naturales, mientras que el desecho de excrementos en el sitio puede suscitar inquietudes sobre la contaminación localizada de las fuentes de abastecimiento subterráneas y pozos de poca profundidad. Es esencial identificar y abordar los principales problemas ambientales.

4. *¿Cuál es el rol del Ministerio del Medio Ambiente en la formulación y ejecución de políticas de saneamiento nacionales?*

En muchos casos, el Ministerio del Medio Ambiente tiene la principal responsabilidad de supervisar las actividades de saneamiento que tienen un impacto directo en el medio ambiente. Específicamente, los ministerios del medio ambiente desempeñan un importante rol de reguladores para establecer las normas de efluentes de aguas servidas y monitorear el cumplimiento de las regulaciones. En algunos países, los ministerios del medio ambiente también brindan financiamiento para el tratamiento de aguas servidas. La regulación realizada por el Ministerio del Medio Ambiente puede ser mínima respecto a las actividades de saneamiento en el nivel domiciliario, especialmente en el caso de los sistemas sencillos de desecho en el sitio. Ya que usualmente los ministerios del medio ambiente no proveen servicios directos a las comunidades y los hogares, su rol e influencia oficiales en la formulación y ejecución de las políticas de saneamiento pueden ser limitados. Por lo tanto, la evaluación debería abordar específicamente el rol del Ministerio del Medio Ambiente para determinar cómo está funcionando respecto a las políticas de saneamiento.

3.8. Consideraciones financieras

Los temas financieros relacionados con las políticas de saneamiento nacionales incluyen los siguientes:

- costos de capital requeridos para infraestructura e instalaciones de saneamiento
- costos recurrentes requeridos para operar y mantener las instalaciones
- costos de programa para aspectos como capacitación, desarrollo institucional, organización comunitaria y mejoramiento de la higiene

Los costos de capital son los costos de inversión inicial proporcionados ya sea en forma de un préstamo o como donación y son mucho más elevados al inicio que conforme pasa el tiempo. Los costos recurrentes son aquellos requeridos para el manejo continuo de las instalaciones y son cubiertos por los hogares individuales por medio de cuotas de usuarios. Además de la operación y el mantenimiento, los costos recurrentes para los sistemas de alcantarillado deberían incluir la depreciación, los intereses y la ampliación de las instalaciones. Los costos de programa incluyen actividades como capacitación, promoción y asistencia técnica. Estos costos generalmente son continuos, pero son más elevados en las etapas tempranas de un proyecto, cuando se están construyendo las instalaciones.

Estas tres categorías de costos pueden ser asignadas a varias partes o grupos de interesados. Los fondos usualmente provienen del gobierno nacional, de los gobiernos locales, de donantes externos y de usuarios. El proceso presupuestario nacional es un factor importante para determinar cómo estos costos son asignados.

El nivel de servicio, los costos de capital y las políticas financieras relacionadas con los costos recurrentes están vinculados inextricablemente. Las instalaciones de saneamiento que tienen costos de capital elevados también tendrán costos recurrentes más altos. Los niveles de servicio deben tomar en cuenta no sólo la disponibilidad de fondos (provenientes de los hogares, el gobierno y otras fuentes) para cubrir los costos de capital, sino además deben considerar la capacidad de recuperar los costos recurrentes a largo plazo. Aunque los usuarios generalmente prefieren las instalaciones de alcantarillado, tendrán costos recurrentes mucho más elevados que las instalaciones sin sistema de alcantarillado. La voluntad de los hogares de pagar por recibir servicios mejorados de saneamiento es un factor decisivo.

Preguntas generales

1. *¿Al planificar la provisión de servicios, los programas de saneamiento reciben las mismas consideraciones de prioridad que otros servicios básicos, como el agua potable, la energía eléctrica y la recolección de desechos sólidos? Si no, ¿cuáles podrían ser los factores que causan esto? ¿Qué aspectos contribuyen a las consideraciones financieras para el tema del saneamiento?*

- 2. ¿Las políticas indican los costos generales de responder a todas las necesidades de saneamiento? ¿Hay recursos disponibles para ejecutar estas políticas?*

Al formular políticas adecuadas, la magnitud de la necesidad general en el nivel nacional de acceso a servicios de saneamiento es un primer paso esencial. El hecho de responder a estas necesidades puede expresarse en términos monetarios, como la inversión total de capital más los costos recurrentes anuales, o en términos de recursos, como los incrementos requeridos en los presupuestos anuales o requisitos de personal.

- 3. ¿Se conocen los costos unitarios de los servicios de saneamiento seleccionados?*

Los costos de los servicios de saneamiento propuestos para responder a las necesidades de los grupos meta diferirán según los niveles de servicio, las opciones de tecnología y el alcance de los sistemas seleccionados. Es esencial conocer los costos unitarios de los servicios para determinar el tamaño de los programas de saneamiento y la tarifa que les permitirá responder a las necesidades de los diversos grupos de población. Los costos unitarios pueden ser expresados en términos de gastos per cápita o como costos básicos de los componentes de los sistemas de saneamiento (letrinas, inodoros, tubería de desagüe y plantas de tratamiento).

Costos de capital

- 4. ¿Cuáles son las fuentes de los costos de capital (domiciliarias, públicas, privadas, externas) y cómo y bajo qué términos son asignados los costos en los niveles del gobierno?*
- 5. ¿Qué pasos se están emprendiendo para incrementar los costos de capital para el sector de saneamiento?*
- 6. ¿Los hogares individuales tienen acceso a capital, por ejemplo, por medio de programas de microcrédito?*
- 7. ¿Hay subsidios para los costos de capital por parte del gobierno nacional? ¿Se focalizan y se asignan en forma transparente? ¿La asignación del presupuesto anual es suficientemente significativa como para tener algún impacto? ¿Los fondos son asignados a los gobiernos locales?*
- 8. En los lugares donde se espera que los hogares cubran todos los costos de capital y/o recurrentes, o una parte considerable de éstos, ¿estos montos son realistas en relación con el promedio de ingresos rurales y urbanos de los grupos meta?*
- 9. En los lugares donde los pobres están viviendo en terrenos que presentan dificultades técnicas para la construcción (laderas empinadas, planicies sujetas*

a inundaciones, suelo rocoso, etc.), ¿los costos adicionales para obtener acceso a servicios de saneamiento se han abordado de forma adecuada y equitativa?

Costos recurrentes

10. ¿Se han identificado los costos recurrentes, particularmente los que son cubiertos por los hogares?

La sustentabilidad a largo plazo de los sistemas de saneamiento dependerá mucho del apoyo brindado por los usuarios para el mantenimiento, reparación y estado general de sus instalaciones. La experiencia muestra que mientras los usuarios reconozcan más claramente, acepten y apoyen los costos recurrentes de los servicios de saneamiento, habrá mayores probabilidades de que los sistemas sean sostenibles.

11. ¿Los gobiernos locales reciben asignaciones de fondos del gobierno nacional para subsidiar los costos recurrentes de saneamiento, especialmente en el caso de los sistemas municipales? ¿Estos montos son adecuados para cubrir los costos de los sistemas existentes? Si no son adecuados, ¿hay planes para incrementar los pagos realizados por los usuarios?

Costos programáticos

12. ¿Se han identificado los costos programáticos de ejecución de las políticas (por ejemplo, capacitación, desarrollo de la capacidad, educación para la higiene, desarrollo institucional, asistencia técnica)?

13. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para los costos programáticos? ¿Son adecuadas?

3.9. Roles y responsabilidades institucionales

Para ser eficaces, las políticas de saneamiento y el desarrollo y ejecución de programas asociados deben ser responsabilidad de una o más instituciones. En la mayoría de los países, la responsabilidad por el saneamiento se divide entre varios ministerios, sobre la base de su participación en asuntos urbanos, de vivienda y servicios públicos, desarrollo rural, protección ambiental y administración de los gobiernos locales. Esto puede causar una mezcla confusa de actividades institucionales, lo que a veces resulta en un traslape de autoridades o en una situación donde ninguna organización tiene responsabilidades claramente definidas; esto, a su vez, tiene como resultado que existan brechas en la cobertura de servicios de saneamiento o hasta puede haber directrices que entran en conflicto.

Para evitar este tipo de problemas, las necesidades de saneamiento de todos los grupos meta de la población deberían ser una responsabilidad claramente definida de instituciones especificadas. Se debería definir los roles de cada una de las instituciones, y debería existir una oficina designada como punto focal dentro de la institución. La experiencia muestra además que el liderazgo fuerte –ya sea político o técnico– dentro de la institución es un elemento esencial para que se pueda lograr una ejecución eficaz de las políticas. Otros aspectos clave de la responsabilidad institucional incluyen la disponibilidad de recursos, la sólida gestión y los programas de saneamiento claramente definidos.

1. ¿Qué agencias son responsables actualmente de los roles institucionales mencionados en la matriz presentada a continuación?

La matriz descrita en la tabla 13 está diseñada para las instituciones con la responsabilidad principal de cumplir con estas funciones y quizá no incluya a todos los posibles grupos de interesados. Por supuesto, puede haber más de una institución con responsabilidad por una función dada. Las instituciones que usualmente son grupos de interesados en el saneamiento incluyen a los ministerios o agencias nacionales, las empresas de servicio público, los diversos niveles de gobiernos subnacionales y locales, las ONG, las organizaciones de base comunitaria y el sector privado.

Tabla 13. Matriz institucional

Roles	Rurales	Pobres urbanos	Municipales / ciudades pequeñas
Planificación			
Financiamiento			
Regulación			
Ejecución			
Operaciones y mantenimiento			
Monitoreo y evaluación			
Apoyo programático - capacitación - promoción de higiene - desarrollo institucional - organización comunitaria			

2. *¿Dónde están las brechas en la ejecución de estas funciones?*

3. *¿Con cuánta eficacia están llevando a cabo estas instituciones los roles mencionados?*

Cualquier institución que tenga alguna responsabilidad de responder a las necesidades de saneamiento pero que no tiene la capacidad de hacerlo, representa una brecha en la ejecución de las políticas. Se debería identificar las limitaciones que causan estas brechas, por ejemplo, un marco legislativo deficiente, falta de recursos presupuestarios y financieros, recursos humanos inadecuados o liderazgo débil.

4. *¿Qué se requiere para superar las principales debilidades en cuanto a la capacidad institucional?*

Cuando sea posible, se deberían identificar las acciones apropiadas para corregir las debilidades en cuanto a la capacidad institucional. Algunas acciones deberán ejecutarse dentro de las instituciones, como el mejoramiento de la administración o los cambios de tecnología, mientras que otros pueden requerir de la aprobación interministerial, como los incentivos para el personal o la reorganización institucional.

5. *¿Hay un suministro adecuado de recursos humanos para llevar a cabo los programas de saneamiento? ¿Cuáles son las principales brechas? ¿Existe un plan para desarrollar la capacidad necesaria para cerrar las brechas?*

6. *¿Se ha identificado una agencia líder? ¿Esta agencia ejerce su liderazgo en forma eficaz?*

Se requiere de una agencia líder para coordinar las actividades generales de saneamiento y para garantizar que no haya brechas en el desarrollo y la ejecución de los servicios de saneamiento. La agencia líder del saneamiento podría ser un ministerio dedicado a la planificación, las finanzas o la infraestructura, o bien podría ser una agencia de línea, como un departamento nacional de saneamiento o una empresa nacional de servicios públicos.

7. *¿Existe una coordinación eficaz entre las diferentes instituciones responsables del saneamiento?*
8. *¿Cuál es el período previsto para la ejecución de las políticas de saneamiento generales?*

Un período definido, como un programa de dos años, de cinco años o un horizonte de diez años, permite que una política que constituye una mera declaración de buenas intenciones se convierta en un proceso de operación. Si no existe una indicación del tiempo requerido para alcanzar una meta, es probable que una política de saneamiento nacional carezca de la dinámica de la urgencia.

3.10. Resumen y pregunta final

Las políticas de saneamiento nacionales eficaces requieren de un equilibrio apropiado entre el *hardware* y el *software*. El *hardware* se define como el apoyo técnico y financiero para la provisión de instalaciones de saneamiento, tanto en el nivel domiciliario como para los sistemas públicos. El *software* se refiere al apoyo programático requerido para incrementar la voluntad política, fortalecer la capacidad institucional, asegurar el financiamiento de los costos recurrentes y llevar a cabo actividades de cambio de comportamientos para el mejoramiento de la higiene. Este apoyo programático es un componente esencial en la ejecución y gestión de los programas de saneamiento.

- 1. En el diálogo acerca de las políticas de saneamiento nacionales, ¿cuál es el equilibrio entre estas dimensiones de hardware y software?*
- 2. ¿Existe un claro reconocimiento de ambas dimensiones? ¿Se enfatiza una dimensión más que la otra al definir las políticas y ejecutar las estrategias?*

4

Metodología de evaluación: directrices para evaluar las políticas de saneamiento nacionales

4.1. Propósito

Este capítulo proporciona una metodología para ejecutar las directrices requeridas a fin de evaluar las políticas de saneamiento nacionales. Se presentan muestras de enfoques para organizar y llevar a cabo la evaluación. Teniendo en mente cada enfoque, el capítulo estudia cómo se manejan las preguntas básicas en los elementos clave en la aplicación en un país dado e identifica las fases probables de la evaluación de campo. El capítulo concluye con términos ilustrativos de referencia y una descripción de un ejemplo de informe.

4.2. Consejo sobre el proceso para llevar a cabo la evaluación

Inevitablemente, los países tendrán diferentes niveles de desarrollo de políticas y será necesario considerar cuidadosamente el momento y enfoque oportunos para realizar la evaluación de políticas. Un punto importante que se debe enfatizar es que esta herramienta para evaluar las políticas de saneamiento nacionales está diseñada como punto de partida para iniciar un proceso de formulación de políticas o proceso de reforma de políticas de saneamiento. Una evaluación que no se encuentre en este contexto y donde no haya buenas probabilidades de que se ejecuten actividades de seguimiento tiene un valor limitado.

La herramienta se aplicará en forma óptima en los países donde las políticas relacionadas con temas de agua potable y saneamiento tienen probabilidades de cobrar más importancia. Por ejemplo, esto puede ocurrir en:

- países dinámicos donde el ambiente es propicio y están ocurriendo cambios
- países donde el proceso de políticas inició en forma apropiada pero se estancó en las fases de desarrollo y ejecución de programas
- países donde el proceso está estancado y se podría contribuir a crear un ambiente propicio por medio de un mayor acceso a información y un mayor diálogo, estimulado a través del proceso de evaluación

Es necesario tener un buen criterio para aplicar la herramienta de evaluación; se podría aplicar mejor en los países donde hay oportunidad de impulsar el cambio y en los lugares donde los actores ilustran la demanda de apoyo analítico e información y demuestran que tienen algún ímpetu para promover los temas de saneamiento.

La presencia de voluntad política y potencialmente, de recursos para ejecutar las actividades de seguimiento, será un criterio importante para aplicar esta herramienta de evaluación. Las instituciones gubernamentales, organizaciones de donantes y organizaciones de la sociedad civil con un activo interés, aunque no estén participando plenamente, serán características clave de los lugares que muestran una demanda del producto de evaluación analítica. Debería ser un lugar que cuente con organizaciones asociadas y donde existan puntos focales sólidos dentro de instituciones clave.

4.3. Temas clave a estudiar

La evaluación de las políticas de saneamiento nacionales pretende centrarse en las necesidades de las poblaciones desatendidas, definidas como los pobres urbanos que residen en las grandes ciudades y los residentes de ciudades pequeñas y comunidades rurales.

Las políticas de saneamiento nacionales son un mecanismo para formular necesidades, promover la importancia del saneamiento y definir prioridades que llevan a la acción programática. El objetivo de la evaluación es evaluar lo adecuado de las políticas de saneamiento para mejorar los servicios de saneamiento.

En un nivel general, la evaluación estudia lo adecuado de las políticas de saneamiento nacionales y busca abordar varias preguntas medulares:

1. ¿Cuáles son las políticas de saneamiento nacionales?
2. ¿Cuán adecuadas son estas políticas?
3. ¿Cómo se traducen en programas estas políticas?
4. ¿Cuán eficaces son estos programas para mejorar los servicios?

Las respuestas a estas preguntas amplias serán abordadas por medio de la aplicación de los elementos clave, que describen los ingredientes específicos de las políticas adecuadas y plantean una serie de preguntas para conocer las condiciones existentes en cuanto a políticas y programas. Después de aplicar los elementos clave, en la etapa de elaboración del informe se sintetizarán las observaciones sobre la base de estos elementos, permitiendo que el equipo evaluador responda las preguntas arriba enumeradas.

Este proceso tendrá como resultado una evaluación no sólo de lo adecuado de las políticas sino además, de la eficacia de transformar en acción las intenciones basadas

en las políticas de mejorar los servicios de saneamiento. La información derivada de este diagnóstico ayudará a ilustrar las fortalezas y debilidades en la situación actual de políticas. El uso estratégico de la información obtenida en esta evaluación facilitará la identificación de oportunidades para impulsar la innovación del diseño de políticas y ejecución de programas.

4.4. Aplicación de los elementos clave

Los elementos clave brindan información y guía para examinar las políticas de saneamiento nacionales y lo adecuado de éstas. Presentan una gama de temas reconocidos como componentes importantes de políticas de saneamiento adecuadas. Dada la naturaleza polifacética de los temas de saneamiento, la aplicación de los elementos durante una evaluación de políticas requiere de una cuidadosa revisión de numerosos factores, sectores y grupos de interesados.

Además, para manejar la aplicación de los elementos es necesario planificar. No todos los elementos clave deberán ser revisados con cada contacto, ya que esto no sería práctico. Dada la amplia gama de los elementos clave y las preguntas dentro de cada elemento, un enfoque recomendado sería distribuir entre los integrantes del equipo las responsabilidades de abordar los elementos clave. Hay varias técnicas para abordar su uso y definir una división de tareas que merezcan ser consideradas. A continuación, se incluyen dos enfoques sugeridos:

- *Elaborar una tabla de los elementos clave en relación con los grupos de interesados.* Como tarea de preparación, se recomienda al equipo evaluador que elabore en forma deliberada una tabla de los elementos clave en relación con los contactos de organizaciones para realizar las entrevistas y reuniones. No todas las personas podrán hablar con todos los elementos. Una simple matriz de elementos asignados a los diferentes actores ayudará a desarrollar una estrategia para desarrollar las condiciones actuales y las políticas y regulaciones de saneamiento. La acción de vincular los elementos con los grupos de interesados estimulará el reconocimiento de diversas perspectivas y constituirá un aporte valioso para el ordenamiento y la programación práctica de las entrevistas a ser realizadas con los informantes clave.
- *Agrupar los elementos clave para asignar roles a los integrantes del equipo.* También se podrían asignar los elementos clave a los integrantes del equipo evaluador. Por ejemplo, un integrante con formación y/o experiencia en el tema de salud podría centrarse en el elemento de salud, mientras que otro se centrará en el elemento ambiental. De manera alternativa, otro enfoque sería organizar al equipo alrededor de temas urbanos, de ciudades pequeñas y rurales. Los integrantes del equipo divididos en estas categorías luego tratarían de abordar *todos* los elementos conforme apliquen a sus áreas de concentración.

4.5. Opciones de organización para llevar a cabo la evaluación

Existe una gama de opciones para organizar la conformación del equipo evaluador, incluyendo las siguientes:

- Un facilitador externo técnicamente calificado (agencia donante y/o consultor) y representantes del gobierno para completar la evaluación durante un período de tiempo más extenso, quizá de seis a nueve meses
- Una ONG, empresa u organización que opere en el país, para completar la evaluación empleando personal local, probablemente en un período breve
- Un equipo de dos o tres integrantes, conformado por una combinación de consultores externos e internos, que lleve a cabo la evaluación dentro de un período relativamente breve (tres o cuatro semanas); idealmente, un equipo local de grupos de interesados trabajará en conjunto con los consultores a lo largo del proceso
- Representantes del gobierno con la tarea de completar una evaluación por medio de un equipo operativo, grupo de trabajo o comité en un período de seis a nueve meses

La posibilidad de determinar qué modelo se aplicará para completar la evaluación depende de factores como la disponibilidad de personas expertas para realizar el análisis de políticas, recursos financieros y tiempo, incluyendo el período de duración deseado o el ritmo para completar la evaluación. No hay sólo un modelo que sea el mejor o la opción preferida, y hay ventajas y desventajas al utilizar un equipo de consultores o un grupo de trabajo o comité local u otro modelo. Lo más importante es que el proceso esté diseñado para ser técnicamente sólido y consultivo y que sirva para crear el impulso necesario que permita emprender acciones adicionales.

Además, es importante identificar claramente los roles y responsabilidades del equipo. Los elementos clave representan una lista completa de ingredientes a estudiar. Es importante elaborar una tabla relacionando los elementos con los actores e informantes clave y asegurarse de que los roles y las áreas de concentración del equipo estén claramente definidos para cada uno de los analistas que participen en la evaluación.

4.6. Pasos a seguir en la realización de la evaluación

La evaluación de políticas de saneamiento nacionales puede definirse en tres pasos esenciales, que pueden ser aplicados por un modelo consultivo, de equipo de consultores o de equipo operativo.

1. *Recopilación de datos básicos*

- Recopilar y revisar los documentos y datos de antecedentes relacionados con el agua potable y el saneamiento
- Estudiar las leyes, regulaciones y marcos de políticas existentes sobre el saneamiento y los temas directamente relacionados
- Reunir estadísticas básicas sobre las necesidades y la cobertura de servicios de saneamiento

Estos datos definirán la situación actual y ayudarán a destacar las tendencias. El capítulo 2, “Información de antecedentes”, describe más detalladamente el tipo de información que debe ser recabada en relación con la evaluación de políticas.

2. *Reuniones con los principales grupos de interesados*

- Identificar a los principales grupos de interesados y programar y llevar a cabo las entrevistas con funcionarios de alto y mediano nivel que conozcan el proceso de políticas y los temas de agua potable y saneamiento
- Programar reuniones con agencias gubernamentales, ONG y organizaciones donantes clave; será necesario explorar temas de políticas y regulación, ambiente institucional y presupuestos y acciones programáticas en estas reuniones y en consultas con los principales grupos de interesados; será útil realizar una combinación de entrevistas individuales y reuniones de grupo para conocer los comentarios y obtener información con referencias cruzadas

Durante este paso del proceso de evaluación se obtendrá una combinación de datos cuantitativos y cualitativos. Es importante programar cierto tiempo para compartir observaciones con los grupos de interesados a fin de alentarlos a dar retroalimentación, y esto se convertirá en una técnica para la transición de la recopilación de resultados a la definición de conclusiones y recomendaciones. El proceso de retroalimentación (por ejemplo, en un taller o reunión) ayuda a validar la información y generar una imagen clara de las fuentes de información que aparentemente no están relacionadas.

2. *Conclusiones e informe*

- Elaborar un informe conciso recopilando y sintetizando los resultados de la recopilación de datos y los procesos de entrevistas

El documento destacará las políticas y regulaciones de saneamiento y lo adecuado de éstas al ser evaluadas empleando los “elementos clave”. El paso de elaboración del informe del proceso de evaluación requerirá lo siguiente:

- Resumen de los datos básicos descritos en el capítulo 2

- Revisión sistemática de cada elemento clave y los resultados asociados; análisis de la serie de entrevistas y observaciones recopiladas, identificando los principales puntos para cada elemento
- Presentación de conclusiones y recomendaciones para mejorar el contenido de las políticas de saneamiento nacionales y el proceso para avanzar
- Referencias a las leyes o regulaciones, principales documentos y lista de contactos

El volumen del producto redactado puede variar considerablemente dependiendo del país que esté siendo evaluado; más que la extensión del documento, las características importantes son la rigurosidad, la claridad y lo conciso del informe. Muchas veces, se puede esperar un documento de 40 a 50 páginas incluyendo los apéndices. Debido a que no es realista esperar que todos los tomadores de decisiones lean el informe completo, es muy importante incluir un buen resumen ejecutivo para asegurarse de que muchas personas puedan conocer los puntos clave.

Un paso importante es la realización de una presentación y reporte de los resultados a los grupos de interesados. Esta presentación y reunión final brinda la oportunidad de compartir información con las principales personas y entidades que participaron en alguna medida en el proceso y con los grupos de interesados.

4.7. Planificación del trabajo de campo

A continuación se incluye una lista de verificación básica a ser revisada al prepararse para llevar a cabo la evaluación.

Planificación previa

- Confirmar que haya una demanda adecuada del producto analítico de la evaluación de las políticas de saneamiento nacionales
- Obtener el apoyo de los principales grupos de interesados del país para la realización de la evaluación
- Identificar a los integrantes del equipo evaluador o el equipo operativo
- Organizar una reunión de planificación para que los integrantes del equipo evaluador o equipo operativo estudien el propósito de la evaluación, discutan su metodología, aclaren roles y responsabilidades, establezcan un período de duración y lleguen a un acuerdo sobre la naturaleza del producto final
- Identificar a los principales grupos de interesados y describir un proceso deliberado para involucrarlos y asegurarse de que se incorpore un balance de perspectivas en el trabajo de diagnóstico

Antes de empezar a realizar las entrevistas

- Recopilar datos básicos sobre el país y el sector de saneamiento
- Identificar y obtener documentos pertinentes relacionados con las políticas
- Elaborar una tabla para relacionar las entrevistas con los elementos clave y asegurarse de que exista un plan de recopilación de datos
- Programar reuniones con los principales ministerios y organizaciones gubernamentales, agencias donantes y ONG
- Planificar una reunión de retroalimentación con los principales grupos de interesados; esta reunión puede mencionarse en el momento de realizar la entrevista, para que las personas comprendan claramente el proceso de seguimiento

Realización de las entrevistas

- Llevar a cabo una breve sesión de orientación para el equipo y la principal o principales organizaciones para explicar el propósito de la evaluación y el enfoque a ser utilizado
- Revisar la información disponible (datos básicos, documentos de políticas) previo a la realización de las entrevistas
- Llevar a cabo las entrevistas según fueron programadas, enfatizar las entrevistas con las organizaciones clave y programar reuniones de seguimiento, si fuera necesario
- Planificar una visita de campo a un área rural y una zona urbana pobre para hacer observaciones y realizar entrevistas de campo
- Llevar a cabo una reunión o reuniones con la organización patrocinadora y los representantes de los principales grupos de interesados para presentar los resultados y recomendaciones provisionales

Después de completar las entrevistas para recopilar datos

- Elaborar un borrador del informe
- Enviar este borrador a las principales organizaciones y patrocinadores
- Realizar modificaciones en el informe, según sea necesario, para que el documento sea lo más útil posible para el gobierno, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil

4.8. Personal y nivel de esfuerzo

Un equipo de profesionales versados en temas de agua potable y saneamiento llevará a cabo la evaluación de las políticas de saneamiento nacionales. La experiencia profesional y capacitación pertinente de los integrantes del equipo incluirá una o más de las siguientes áreas: gestión ambiental, salud pública o ambiental y agua potable y saneamiento. Ya sea que el equipo funcione como equipo de consultores, equipo operativo u otro modelo facilitado, los integrantes del equipo requerirán credenciales técnicas, apreciación de las políticas y un claro mandato para la acción. El equipo y sus estructuras de apoyo serán responsables de hacer citas, revisar datos, realizar las entrevistas con los principales contactos y compilar un informe de evaluación de políticas.

Cualquiera que sea el enfoque de organización seleccionado para realizar la evaluación, es probable que este enfoque tenga fortalezas y debilidades. Para realizar una evaluación exitosa, se requiere de analistas con la capacitación apropiada que conozcan y comprendan el país en cuestión, condiciones propicias para asegurar el acceso a datos y contactos clave, enfoques de trabajo abiertos y creativos para la realización del trabajo y que asuman un compromiso con un proceso que promueva la participación y con las políticas y los programas de saneamiento. La comprensión de los temas de saneamiento y el impacto del saneamiento en hombres y mujeres será un atributo importante de uno o varios de los integrantes del equipo. Además es esencial que los integrantes del equipo estén orientados hacia el desarrollo de la capacidad, ya sea durante el proceso de evaluación o como enfoque para las iniciativas de seguimiento, de desarrollo de políticas y programas que puedan surgir a partir de la evaluación. En el cuadro titulado “Ejemplos de términos de referencia” incluido a continuación, se encuentra un ejemplo de términos de referencia.

El programa para completar la evaluación variará considerablemente según las opciones de organización utilizadas al establecer la conformación del equipo. Un

Ejemplo de términos de referencia

Estos términos de referencia sirven para guiar una evaluación de políticas nacionales de saneamiento en un país seleccionado. La evaluación será completada siguiendo los “elementos clave” y consejos respecto a la metodología para evaluar lo adecuado de las políticas de saneamiento nacionales tal como se describe en este documento.

Tareas esenciales

1. Recopilar y revisar los documentos de antecedentes sobre las políticas de agua potable y saneamiento, con un enfoque en los marcos de políticas nacionales y estatales; estudiar las leyes, regulaciones y marcos de políticas existentes para el saneamiento y los temas directamente relacionados
2. Programar y realizar entrevistas con funcionarios de alto y mediano nivel versados en el proceso de políticas y los temas de agua potable y saneamiento; programar reuniones con las principales organizaciones gubernamentales, ONG y organizaciones de donantes; elaborar tablas sistemáticas para realizar las reuniones con el fin de asegurarse de recabar información para cada uno de los elementos clave
3. Siguiendo un enfoque que reúne la diversidad de perspectivas de los principales actores e integrantes del equipo evaluador, formular los resultados y recomendaciones redactando un buen resumen ejecutivo
4. Elaborar un informe conciso sintetizando los datos del sector, compilando la evaluación de los elementos clave y presentando conclusiones y recomendaciones
5. Diseminar los resultados por medio de reuniones finales con los principales grupos de interesados y agencias patrocinadoras

Principales aptitudes de los integrantes del equipo evaluador

- Profundos conocimientos del proceso de políticas en el país seleccionado
- Amplios conocimientos del sector de agua potable y saneamiento
- Un mínimo de ocho a diez años de experiencia relevante en el análisis de políticas públicas relacionadas con temas de salud, saneamiento y/o medio ambiente en el nivel nacional y subnacional
- Excelentes destrezas para realizar entrevistas y capacidad de relacionarse en forma eficaz con técnicos de nivel medio y altos funcionarios gubernamentales y líderes cívicos
- Sólidas destrezas de presentación y capacidad de redacción de informes
- Un alto grado académico en una o varias de las siguientes áreas: análisis de políticas públicas, salud pública, agua potable y saneamiento o temas de políticas ambientales

equipo de consultores con un alto sentido de focalización y con un cronograma de trabajo adecuado podría iniciar y concluir la evaluación en un período de cuatro semanas. Para completar las evaluaciones que utilizan otros modelos de conformación del equipo, se podría requerir de uno a doce meses. Un mes calendario se percibe como el período mínimo, y un año como el máximo.

4.9. Ejemplos del nivel de esfuerzo

Después de la gama de opciones de organización definidas en la sección 4.5, se define un nivel de esfuerzo para cada modelo de conformación del equipo evaluador.⁷

(1) Si la evaluación fuera llevada a cabo por medio de un proceso facilitado a lo largo de varios meses, los días de trabajo pueden ser intermitentes durante varios meses. Un modelo de proceso o equipo operativo facilitado podría requerir hasta 80 a 100 días, comprendiendo el trabajo de un consultor distribuido en un período de seis a nueve meses.

Recopilación de datos y preparación de las entrevistas	10 días
Reuniones, talleres, entrevistas y otras consultas	60 días
Análisis y redacción del informe	10 días
Total	80 a 100 días

(2) Si la evaluación fuera llevada a cabo por medio de una ONG, empresa u organización que opera en el país, para completar la evaluación probablemente se utilizará personal local. El trabajo podría concluirse en un período más breve, con el siguiente nivel de esfuerzo:

Recopilación de datos y preparación de las entrevistas	5 días
Reuniones y entrevistas	12 a 15 días
Análisis y redacción del informe	5 a 7 días
Total	22 a 27 días por persona o 60 a 75 días para un equipo integrado por tres personas

⁷ Hay muchas formas de configurar los requisitos de tiempo y trabajo, y estas opciones son ejemplos, pero será necesario refinar los enfoques y los respectivos cálculos aproximados para cada caso.

(3) Si la evaluación fuera llevada a cabo por un equipo de consultores en un período relativamente corto, el nivel de esfuerzo realizado por un solo integrante del equipo podría ser como sigue:

Recopilación de datos y preparación de las entrevistas	5 días
Reuniones y entrevistas	12 a 15 días
Análisis y redacción del informe	5 a 7 días
Total	22 a 27 días por persona o 60 a 75 días para un equipo integrado por tres personas

(4) Representantes del gobierno con la tarea de completar una evaluación por medio de un equipo operativo, grupo de trabajo o comité durante un período de seis a nueve meses. Es difícil especificar el nivel total de esfuerzo para este modelo, pero puede ser similar a las opciones 2 o 3, aunque el tiempo para completarlo puede variar bastante.

Recopilación de datos y preparación de las entrevistas	5 días
Reuniones y entrevistas	12 a 15 días
Análisis y redacción del informe	5 a 7 días
Total	22 a 27 días por persona o 60 a 75 días por un equipo integrado por tres personas

Los cálculos aproximados de costos para la evaluación también variarán. Algunas directrices básicas podrían incluir el nivel de esfuerzo como se especificó arriba, junto con los costos de realización del taller o de apoyo de las reuniones, viajes y viáticos para los integrantes del equipo medular (según se requiera).

4.10. Contenido del informe

En el cuadro incluido a la derecha, titulado “Ejemplo del contenido del informe” se presenta una posible tabla de contenido del informe. El largo del documento elaborado como producto después de concluida la evaluación puede ser de 40 a 50 páginas, incluyendo los apéndices. Aunque se debe tratar de lograr que el documento sea manejable y legible, éste debería ser sustancial en cuanto a la profundidad y el volumen, ya que reflejará la culminación de datos y reflexiones acerca de una amplia gama de temas y de diversas agencias sobre las políticas de saneamiento.

Un resumen ejecutivo diseñado para los principales formuladores de políticas será un complemento importante de la evaluación analítica exhaustiva y las recomendaciones para el ambiente de políticas de saneamiento.

Ejemplo del contenido del informe

Resumen ejecutivo

1. Introducción
2. Datos básicos
3. Resumen de políticas existentes
Políticas existentes
Proceso de formulación de políticas
4. Resultados (organizados por elementos clave)
5. Conclusiones
6. Recomendaciones

4.11. Combinar los resultados, los temas y a los actores de la evaluación

Tal como se definió en este documento, finalmente un proceso de evaluación de políticas busca impulsar el futuro desarrollo de las políticas y una mejor cobertura de servicios de saneamiento. Por lo tanto, la relación entre los temas fundamentales y los temas del proceso es muy importante.

El objetivo de la evaluación es identificar las buenas características de las políticas y regulaciones relacionadas con el saneamiento e ilustrar los casos en los que no son adecuadas. Este trabajo analítico y desarrollo de políticas ayudará a alcanzar la meta de mejorar los servicios de saneamiento. Un proceso de evaluación positivo será aquél que sea altamente participativo, donde se utilicen técnicas para tomar en cuenta plenamente todos los intereses y que motive la participación de los grupos de interesados. Un proceso apropiado será aquél donde se emplee la información de la evaluación para definir la escala de los problemas de saneamiento y la naturaleza del ambiente de políticas de saneamiento. Las buenas prácticas en el proceso de evaluación movilizarán la participación de los diferentes actores, creando un ambiente propicio para el cambio de políticas y las actividades de seguimiento correspondientes.

La participación eficaz en el proceso de seguimiento relacionado con las políticas dependerá de la capacidad de identificar problemas y participar en un proceso abierto de identificación de problemas, así como la capacidad de participar en procesos de formulación de soluciones de políticas y la capacidad de incluir los temas de políticas y las potenciales soluciones en la agenda del gobierno o lograr que los temas tengan una importancia política.

5

La evaluación como base

El propósito de este capítulo es proporcionar una guía sobre cómo basarse en la evaluación una vez que haya sido llevada a cabo y avanzar hacia el propio desarrollo de políticas. Tal como se ha expresado en estas directrices, la evaluación pretende servir de punto de partida para iniciar un proceso de políticas con el fin de promover y mejorar la cobertura de los programas de saneamiento y los servicios de saneamiento. El valor de la evaluación radicará en el análisis de las políticas de saneamiento actuales, la identificación de las brechas y la creación de un impulso positivo para el diseño y ejecución de políticas. Lo que suceda después de la evaluación determinará si ésta fue una actividad útil.

El proceso de formular, revisar, aprobar y ejecutar políticas varía enormemente en los diferentes países. Este capítulo estudia brevemente un proceso general de desarrollo de políticas sobre la base de las publicaciones sobre el proceso de políticas en los países en desarrollo y luego utiliza ese marco para proporcionar una guía específica para avanzar, después de concluida la evaluación.⁸

5.1. Componentes de un proceso de políticas

Después de realizada la evaluación de las políticas de saneamiento nacionales, el estudio del diagrama del proceso de políticas facilitará la identificación y caracterización de un ambiente de políticas existente. Una clara caracterización del ambiente de políticas puede sugerir metas de oportunidad para impulsar un cambio de políticas. En la figura 1 se presentan los componentes medulares de un proceso de formulación de políticas. Los principales componentes del marco para el proceso de políticas son los siguientes:

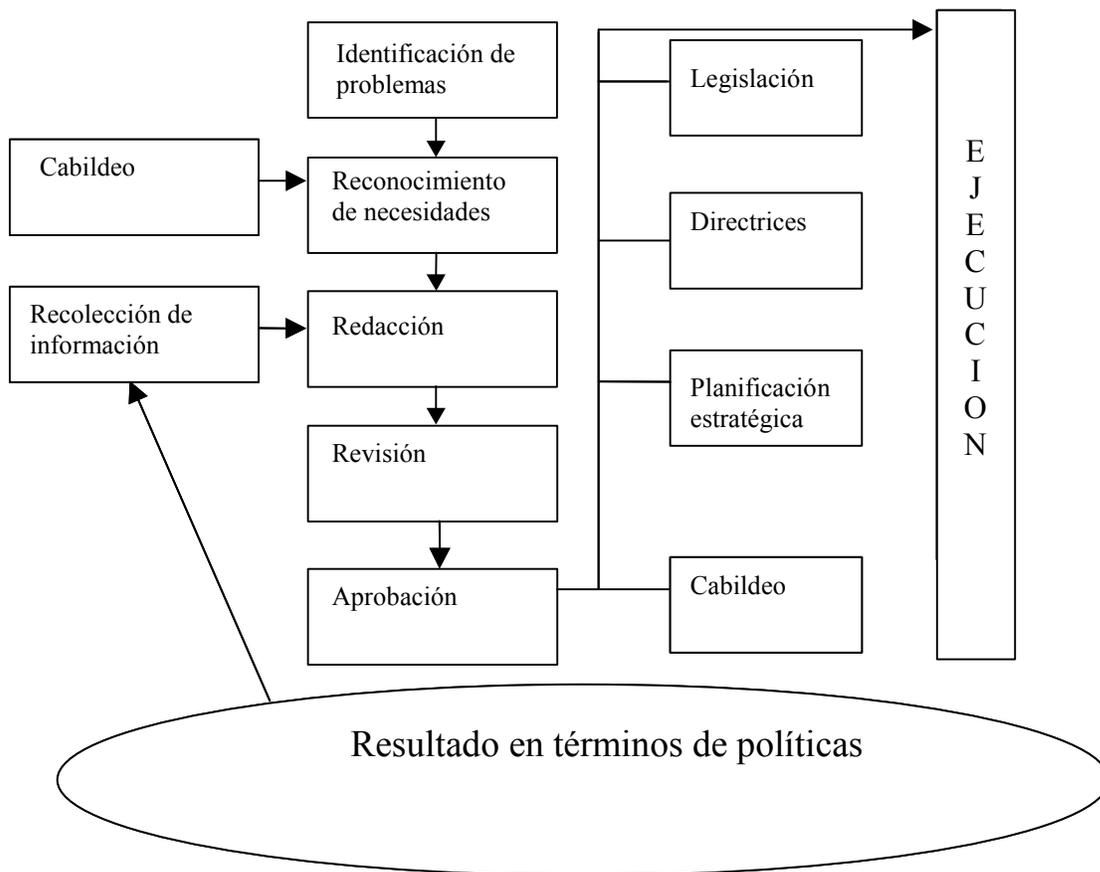
Abogar por la acción. La identificación de debilidades en las políticas existentes muchas veces proviene de los principales grupos de interesados que señalan algunos temas o condiciones que pueden ser abordados por medio de alternativas de políticas e iniciativas de programas. Muchas veces, un evento o suceso nuevo motivará a las partes interesadas a abogar por el cambio. Por ejemplo, un brote de la epidemia del cólera puede estimular la acción, destacar las áreas donde existe una cobertura particularmente deficiente de servicios de saneamiento y motivar de esta manera los

⁸ El proceso de formulación de políticas está ampliamente desarrollado en la obra de Lasswell (1951) y Meirer (1991). El marco de políticas para desarrollar políticas de saneamiento nacionales fue adaptado de Lasswell (1951) "The Policy Orientation" en *Policy Sciences*, editado por D. Lerner y H. Lasswell. Stanford: Stanford University Press, y Meier, G. (1991) "Policy Lessons and Policy Formulation," pp. 3-12 en *Politics and Policy Making in Developing Countries*. San Francisco: International Center for Economic Growth Press. La obra de Grindle y Thomas (1991) también es influyente.

debates sobre las políticas de saneamiento nacionales y las solicitudes de una nueva programación.

Identificar los problemas y reconocer las necesidades. La necesidad de una respuesta en forma de políticas al tema del saneamiento se inicia después de comprender la escala y magnitud de los problemas de saneamiento y reconocer que se requiere de una respuesta en el nivel nacional para abordar los problemas. Es esencial contar con datos e información sólidos en esta etapa para poder desarrollar un caso para emprender acciones, y estos datos ayudarán a dar legitimidad y estructura a un problema existente. La evaluación tiene el objetivo de recopilar datos y observaciones de los principales grupos de interesados en el sector. La evaluación de las políticas nacionales en sí misma puede tener como consecuencia el reconocimiento de la magnitud o escala de necesidades y puede estimular el trabajo de seguimiento en el ámbito de políticas.

Figura 1. Proceso de desarrollo de políticas de saneamiento nacionales



Elaborar un borrador. Usualmente la elaboración de borradores o la redacción de políticas para su revisión y comentarios son tarea de los grupos de trabajo y comités. En muchos países se puede elaborar rápidamente la legislación con una participación

bastante limitada, mientras que en otros se incluirá la participación de un gran número de comités o foros para obtener los comentarios y observaciones y llegar a un consenso respecto a una gama de temas. Sudáfrica y sus políticas de saneamiento nacionales son un buen ejemplo de políticas desarrolladas después de los borradores de una serie de libros blancos. A lo largo de varios años, en Sudáfrica se dieron a conocer, se debatieron y se mejoraron borradores de políticas, hasta que finalmente se formó un amplio grupo de respaldo alrededor de los borradores de políticas nacionales. Durante el proceso de finalización de los detalles de las políticas, avanzaron la formulación y la ejecución de estrategias. Este paso facilitó el aprendizaje práctico, lo cual se reflejó inmediatamente en las políticas finales.

Revisar. En algunos países, los borradores de políticas se discuten ampliamente y son revisados por muchos grupos e individuos durante períodos para realizar comentarios y eventos de diseminación. En otros casos, se efectúa una revisión limitada, aunque muchas veces en estos casos las políticas languidecen, ya que hay pocas personas o entidades que promueven la revisión, aprobación y ejecución de éstas. La identificación de las principales agencias y actores dedicados clave es importante para guiar un proceso de revisión y manejar la resolución de disputas y la elaboración de nuevos borradores.

Aprobar. Las políticas nacionales son aprobadas en uno de tres niveles: el parlamento, el gabinete o el nivel ministerial. La aprobación de las políticas traerá consigo un fuerte apoyo para avanzar con la programación y muchas veces confirmará o sugerirá cierto nivel de compromiso de recursos.

Prepararse e iniciar la ejecución. Las políticas son ejecutadas de muchas maneras diferentes. Algunas políticas son ejecutadas por medio de fases de operación o estratégicas o a través de comités y equipos operativos para desarrollar directrices de operación. En algunos casos, ciertos elementos de las políticas pueden ser ejecutados aun antes de adoptar toda la política. Los principales grupos de interesados son alentados a asumir el liderazgo en la diseminación y ejecución de las políticas. La mayoría de las políticas contienen componentes que pueden ser ejecutados inmediatamente por medio de acciones administrativas, mientras que otros elementos requerirán de una legislación específica y la obtención de fondos.

La ejecución de políticas no es un proceso mecánico; más bien es una empresa sobrecogedora y hay muchos aspectos que pueden afectar el éxito. Los casos positivos de políticas de saneamiento nacionales en Sudáfrica y Uganda ayudan a enfatizar la importancia de una sólida gestión descentralizada e ilustran que la prueba de los resultados está en la ejecución.

El progreso desde la etapa inicial del proceso de políticas hasta el último paso puede estancarse y detenerse fácilmente; el progreso no ocurre inevitablemente.

5.2. La evaluación como base

Los resultados de la evaluación, junto con la comprensión del proceso de políticas, ayudarán a guiar el pensamiento estratégico respecto a las actividades de seguimiento. Una evaluación exhaustiva recabará información completa a partir de la estructura descrita en los elementos clave (capítulo 3). Esta información constituye una base a partir de la que se puede comprender la economía política general del saneamiento en el país, determinar los temas clave e identificar las relaciones entre las políticas, los programas y el proceso.

Por ejemplo, una evaluación realizada en el país X puede señalar una serie de temas de saneamiento y la existencia de una variedad de programas, muchos de los cuales son exitosos a pequeña escala. Pero la evaluación puede descubrir además una ausencia de políticas y regulaciones de saneamiento nacionales. La identificación de problemas de saneamiento y la caracterización de los principales actores a ser involucrados bien puede sugerir la oportunidad de centrarse en la movilización del apoyo para elaborar políticas de saneamiento nacionales amplias y pasar de la *identificación de problemas* a la *elaboración de borradores de políticas*.

Para mencionar otro ejemplo, una evaluación realizada en el país Y puede revelar políticas y regulaciones teóricas que formulen y promuevan la importancia del agua potable y el saneamiento. Pero aunque estas políticas parezcan apropiadas en teoría, pueden carecer de personas o entidades que las ejecuten. Comprender la dinámica de ese país particular puede ayudar a dirigir la atención de las actividades de seguimiento hacia el diálogo de políticas e iniciativas de diseminación en la fase de *revisión*, para estimular el apoyo de los borradores de políticas, formar a líderes de programas y desarrollar planes de acción para contribuir a que las políticas avancen en una escala nacional.

5.3. Lista de verificación de los pasos a seguir para avanzar

Esta lista de verificación es una serie genérica de pasos a seguir para avanzar después de concluida la evaluación. Aunque naturalmente estos pasos variarán en los diferentes países, representan las lecciones aprendidas por una amplia gama de grupos de interesados al ejecutar cambios de políticas. Se presentan como un punto de partida para desarrollar una estrategia para la acción posterior a la evaluación.

- Crear un equipo operativo inicial o cuerpo similar que pueda guiar el desarrollo de las políticas de saneamiento

El proceso de políticas no avanzará si no existe un grupo de personas comprometidas. La conformación y el tamaño de este equipo variarán, pero dada la naturaleza multisectorial del saneamiento, será necesario que este equipo sea integrado por representantes de varias agencias gubernamentales y organizaciones

de la sociedad civil. El liderazgo eficaz es vital, asignando autoridad a un líder para el desarrollo de políticas de saneamiento. Los integrantes del equipo deberán saber que el proceso (y su participación) cuenta con el respaldo del personal de alto nivel en la agencia u organización.

- Llegar a un acuerdo sobre la agenda de cambio de políticas

La primera tarea del equipo operativo es llegar a un acuerdo sobre la agenda de cambios de políticas: definir los temas a ser abordados. Esta tarea será facilitada por la evaluación, pero es posible que requiera otras elecciones.

- Concluir la conformación del equipo operativo

Cuando se haya acordado una agenda de políticas, el equipo operativo deseará reconfirmar quiénes son los participantes. Algunos de los temas incluidos en la agenda de políticas pueden requerir la participación de otros grupos de interesados gubernamentales o no gubernamentales para poder abordar plenamente el tema de políticas.

- Elaborar una estrategia para abordar los temas

El equipo operativo se centrará en el desarrollo de una estrategia para abordar los temas incluidos en la agenda de políticas. La estrategia incluirá lo siguiente:

- Secuencia de los temas a ser abordados
- Datos y análisis adicionales requeridos
- Estrategia para involucrar a los principales grupos de interesados y el público en general
- Clara asignación de responsabilidades para el seguimiento
- Un período de duración establecido
- Recursos para facilitar el proceso
- Informes o productos resultantes

Documentar esta estrategia ayudará a definir el plan de trabajo para el equipo operativo. Es importante enfatizar especialmente el uso de talleres con los grupos de interesados para impulsar el apoyo de los principales interesados.

- Determinar los recursos requeridos para ejecutar la agenda

El equipo operativo puede determinar que se requerirán recursos adicionales para llevar a cabo la estrategia. Aunque el desarrollo de políticas no necesariamente es

una iniciativa muy costosa, puede ser necesario tener acceso a financiamiento para realizar análisis adicionales y elaborar borradores de las políticas.

- Ejecutar la estrategia para el desarrollo de políticas

Esto incluirá análisis adicionales, campañas de concientización pública, la elaboración de los borradores de las propias políticas y la revisión de estos borradores.

- Monitorear la ejecución de la estrategia

El equipo operativo será responsable de monitorear la ejecución de la estrategia para el desarrollo de políticas. Las reuniones regulares servirán para revisar el progreso, realizar correcciones sobre la marcha y tomar decisiones

- Iniciar el proceso de aprobación

El proceso de aprobación variará considerablemente en cada país y según la naturaleza de las propias políticas. El paso decisivo es iniciar ese proceso para que las políticas tengan el nivel correcto de legitimidad que sirva de base para la acción.

- Comunicar los resultados al público y los grupos de interesados

Una vez que el equipo operativo recomiende políticas específicas, será importante obtener un amplio apoyo de los grupos de interesados institucionales, además del público en general. Muchas veces las iniciativas de políticas fracasan porque el público no ha sido informado adecuadamente a lo largo del proceso y no comprende la base de los cambios de políticas.

5.4. Reflexiones finales

El desarrollo de políticas es un proceso inherentemente complicado. Raras veces ocurren cambios de políticas según un plan lineal bien concebido. Aunque este hecho no obvia la necesidad de que exista un proceso intencional, señala la importancia de la flexibilidad y capacidad de adaptación. La resistencia aparecerá en lugares inesperados, especialmente en un proceso que es incluyente y participativo. La importancia del liderazgo eficaz en este proceso es vital para abordar los problemas inevitables y las decisiones a tomar que surgen en cualquier proceso de desarrollo de políticas.

Dada la importancia del saneamiento para la salud y el medio ambiente, ésta es un área que merece que se emprendan reformas de políticas. La evaluación sólo es un punto de partida. Su éxito será medido por su eficacia al ser un catalizador para el cambio de políticas que llevan al desarrollo y ejecución de políticas de saneamiento. No se podrá ver el éxito a corto plazo sino a largo plazo, no sólo en términos de las

propias políticas sino además, en términos del mejoramiento real de los servicios de saneamiento e higiene.

Bibliografía

Brinkeroff, Derick W. 1996. "Implementing policy change: A summary of lessons learned." Nota de investigación del proyecto titulado "Implementing Policy Change" (IPC, por sus siglas en inglés). [<http://www.usaid.gov/democracy/pubsindex.html>]

Gobierno de Sudáfrica. 2002. *Sanitation for a Healthy Nation: Summary of the White Paper on Basic Sanitation 2001*. [http://www.dwaf.gov.za/dir_ws/content/lids/pdf/summary.pdf]

Grindle, M.S. y J.W. Thomas. 1991. *The political economy of reform in developing countries*. The Johns Hopkins University Press.

Lasswell, H. 1951. "The policy orientation" en *Policy Sciences*. Editado por D. Lerner y H. Lasswell. Stanford: Stanford University Press.

Meier, G. 1991. "Policy lessons and policy formulation" en *Politics and Policy Making in Developing Countries*. San Francisco: International Center for Economic Growth Press, 3-12.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 1999. *Environmental Sanitation Policies: Lessons Learned*. Environmental Health Project, Washington, D.C. [http://www.ehproject.org/PDF/Lessons_Learned/sanitation_policies.pdf]

Water Supply and Sanitation Collaborative Council. 2000. *Vision 21: A Shared Vision for Hygiene, Sanitation and Water Supply and a Framework for Action*. Actas del Segundo Foro Mundial sobre el Agua, La Haya, del 17 al 22 de marzo de 2000. Ginebra. [<http://www.wsscc.org/vision21/docs/>]

Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Water Supply and Sanitation Collaborative Council. 2000. *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*. Ginebra. [http://www.who.int/water_sanitation_health/globassessment/globaltoc.htm]

Organización Mundial de la Salud. 2000. *Water Supply & Sanitation Sector Assessment 2000: African Region*. Harare, Zimbabwe. (Documento inédito AFR/WSH/00.3; disponible según solicitud de la OMS, Division of Healthy Environments in Sustainable Development, Parienyatwa Hospital, PO Box BE 773, Harare, Zimbabwe).

Organización Mundial de la Salud. 1993. *Guidelines for Drinking-Water Quality*. Segunda edición. Ginebra. [http://www.who.int/water_sanitation_health/water_quality/drinkwat.htm]

World Population Prospects: The 1998 Revision. Nueva York: Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población), 1999.
[\[http://esa.un.org/unpp/sources.html\]](http://esa.un.org/unpp/sources.html)