



Agua y saneamiento rural

Oportunidades para la participación comunitaria en Colombia

Claudia Useche Melo

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de
Conocimiento y
Aprendizaje (KNL)

NOTA TÉCNICAS
IDB-TN-363

Enero 2012

Agua y saneamiento rural

Oportunidades para la participación comunitaria en Colombia

Claudia Useche Melo



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Coordinación de la Nota: Lorena Rodríguez Bú (KNM/CCO).

Especiales agradecimientos a: Manuel José Navarrete (WSA/CGU) y Francisco Manjarrés (WSA/CCO), quienes contribuyeron con valiosos comentarios, y Germán Sturzenegger (INE/WSA), quien actuó como revisor técnico (peer reviewer) de esta Nota.

Contacto en el BID: Claudia Useche Melo (cusechemelo@iadb.org)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Acrónimos.....	iv
Antecedentes.....	1
El involucramiento de las comunidades como factor crítico a considerar en los proyectos de prestación de servicios de agua y saneamiento en zonas rurales.....	3
Institucionalidad y cobertura de agua y saneamiento en zonas rurales en Colombia	5
Lecciones aprendidas derivadas de la experiencia de Colombia en el diseño e implementación de programas de Agua y Saneamiento Rural.....	7
En busca de la sostenibilidad de largo plazo en Colombia	9
Conclusiones	10
Referencias	12

ACRÓNIMOS

APR	Comités y Cooperativas de Agua Potable Rural	IRC	International Water and Sanitation Centre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	ISR	Inventario Sanitario Rural
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales	MPS	Ministerio de Protección Social
CINARA	Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	OMS	Organización Mundial para la Salud
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	PASBR	Programa de Agua y Saneamiento Básico
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	PDA	Planes Departamentales de Agua
DNP	Departamento Nacional de Planeación	SABA	Modelo de Saneamiento Básico Integral
EMCALI	Empresas Municipales de Calí	SSPD	Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios
FECASALC	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe	SUI	Sistema Único de Información
		UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Contar con agua potable y saneamiento es esencial para la calidad de vida, el desarrollo económico de los pueblos y la sostenibilidad de los recursos naturales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) comprometen a los países a reducir a la mitad, para el año 2015 y teniendo como base 1990, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos¹.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para alcanzar dicha meta uno de los grandes retos a enfrentar es el enorme número de habitantes de zonas rurales sin acceso al saneamiento básico y agua potable, lo que requiere una fuerte movilización de recursos para reducir el gran déficit de cobertura existente en estas zonas.²

Esta Nota no pretende hacer un análisis exhaustivo sobre las causas de la problemática de cobertura rural, sino más bien mostrar algunos de los aspectos a considerar en el diseño de nuevas intervenciones en la prestación de servicios de agua y saneamiento en zonas rurales, valiéndose de las experiencias contenidas en los estudios de caso presentados durante la Semana Sectorial de Agua del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), llevada a cabo en Santiago de Chile en abril de 2011, y de experiencias en la implementación de proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales en Colombia. Adicionalmente, se presenta la aproximación propuesta para la formulación del Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales de Colombia (CO-L1105).

ANTECEDENTES

La *Iniciativa de Agua y Saneamiento* lanzada por el BID en el 2007,³ pone de manifiesto importantes diferencias de cobertura entre las zonas urbanas y rurales en América Latina y el Caribe, señalando que “... los habitantes en las zonas rurales no han recibido la misma atención que en las áreas urbanas. Mientras que en el año 2004 el 96% de los 427 millones de habitantes urbanos tenía acceso a una fuente de agua y el 86% a una solución de saneamiento, solamente el 73% de los 126 millones de habitantes rurales tenía acceso a una fuente de agua mejorada, y de éstos sólo el 45% tenía una conexión a la vivienda. Con respecto a

saneamiento, la diferencia es aún mayor por cuanto el acceso a estos servicios se estima en 49% en las zonas rurales”.

En el 2008, el 13% de la población a lo largo del planeta carecía de acceso al servicio de agua potable y más de 2,6 mil millones de personas no contaban con sistemas adecuados de recolección, manejo, disposición y tratamiento de sus aguas residuales o desechos⁴. En el marco de los ODM, las metas establecidas para el sector son reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a fuentes seguras de

¹ Los indicadores de progreso en el logro de esta meta son: i) proporción de la población con acceso sostenible a una fuente mejorada de agua potable, en zonas urbanas y rurales; y ii) proporción de la población con acceso a un saneamiento mejorado, en zonas urbanas y rurales.

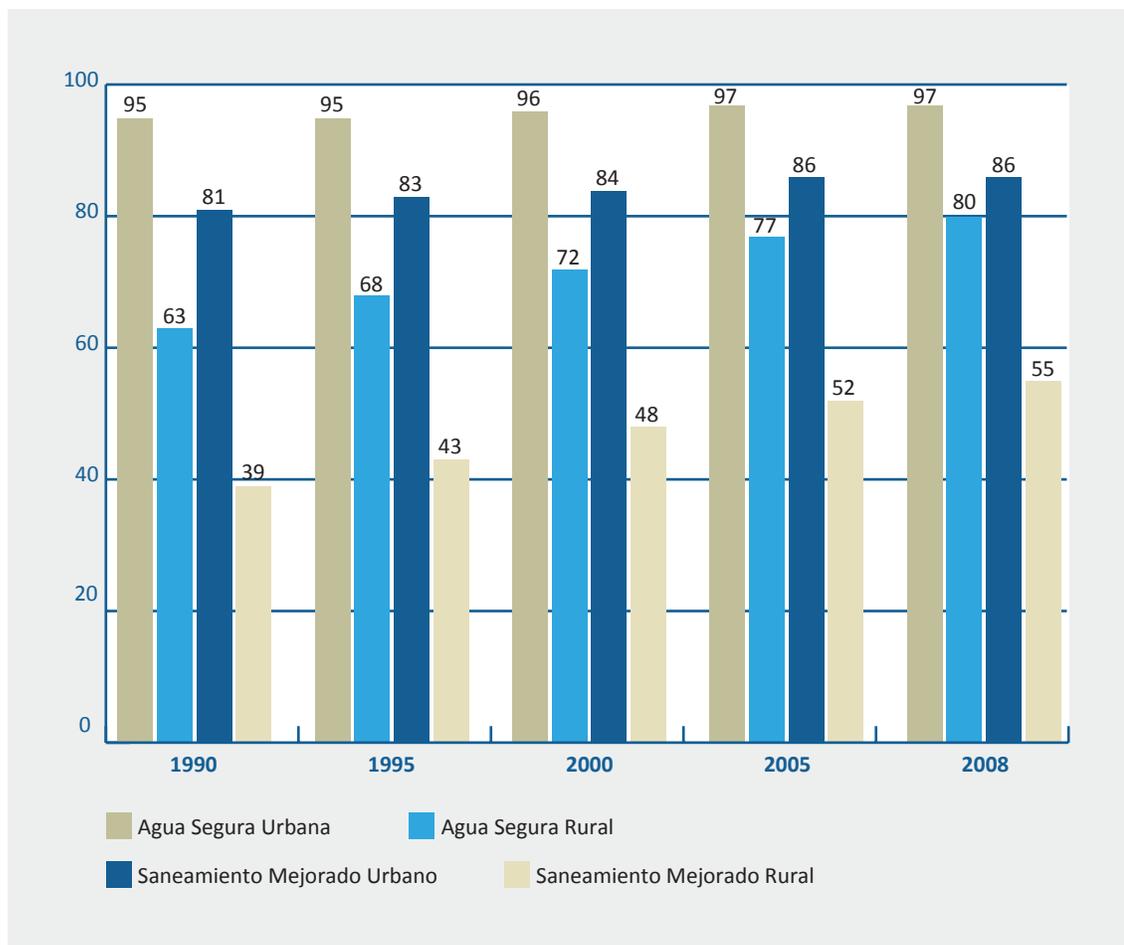
² OMS y UNICEF, La Meta de los ODM relativa al Agua Potable y el Saneamiento: El Reto del Decenio para Zonas Urbanas y Rurales, 2007, Ginebra.

³ Banco Interamericano de Desarrollo, *Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento*, 2007, Washington DC.

⁴ Naciones Unidas, Informe sobre Avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010 y 2011.

Gráfico 1.
Evolución de las Coberturas Urbanas y Rurales de Acceso a Agua Potable y Saneamiento Mejorados en América Latina y El Caribe (en porcentaje)

Fuente:
Banco Interamericano de Desarrollo, Agua Potable, Saneamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, Junio 2010, Washington DC.



agua potable⁵ y a saneamiento mejorado⁶, tomando como año base 1990. Los datos más recientes para la Región de América Latina y el Caribe, correspondientes al año 2008, muestran que se ha superado levemente la meta de 93% de acceso a fuentes seguras o mejoradas de agua potable (pasó del 85% en 1990 a 93% en 2008). En

el caso de saneamiento, la cobertura alcanza un 79%, siendo la meta al 2015 del 85%.

En cuanto al saneamiento, se observa que en las áreas urbanas la cobertura pasó de 81% a sólo 86%, algo distante de la meta implícita de 91%. Sin embargo, si se mantuviera la proporción de población urbano-rural del 2008 (79%-21% respectivamente) y el crecimiento anual de la población con acceso, evidenciado en el período 2005–2008 (1,8%), se esperaría que la mitad de la brecha en las ciudades se pueda cerrar al 2015, alcanzándose implícitamente los ODM. Por su parte, en las áreas rurales la cobertura aumentó de 39% a 55%, que si bien es un incremento importante, está aún muy por debajo del nivel de 70% que sería necesario alcanzar para reducir la mitad de la brecha existente en 1990 (Gráfico 1).

⁵ Los ODM consideran como fuentes seguras o mejoradas de agua potable los servicios de agua por tubería (conexiones por tubería en una vivienda, parcela o patio) y otras fuentes mejoradas, protegidas de la contaminación exterior, como grifos o fuentes públicas, pozos entubados o perforados, pozos excavados cubiertos, fuentes protegidas y recolección de agua de lluvia.

⁶ En saneamiento mejorado se incluyen aquellas instalaciones que garantizan de manera higiénica que no se produzca el contacto de las personas con los excrementos humanos. Entre ellas: i) inodoro/letrina con cisterna o de sifón con conexión a un sistema de alcantarillado con tuberías, un tanque séptico o una letrina de pozo; ii) letrina de pozo mejorada con ventilación; iii) letrina de pozo con losa; y iv) inodoro de compostaje.



Programa de Abastecimiento y Agua Potable y Saneamiento Básico Rural que financia el Banco en Guatemala, Préstamo BID 1469/OC-GU

EL INVOLUCRAMIENTO DE LAS COMUNIDADES COMO FACTOR CRÍTICO A CONSIDERAR EN LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES

La Iniciativa de Agua y Saneamiento del BID se desarrolla a partir de cuatro programas especiales. El denominado "Agua para 3.000 *comunidades rurales*", de asistencia técnica e inversiones, tiene como objetivo atender las necesidades de las comunidades rurales, y se sustenta en las organizaciones comunitarias con capacidad para tomar sus propias decisiones técnicas y financieras, para lo cual contempla acciones de fortalecimiento y empoderamiento. El Banco, a través de la División de Agua y Saneamiento, con el apoyo del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC) y recursos de contrapartida, ha logrado una inversión por más de 1.200 millones de dólares en proyectos rurales que se encuentran en ejecución a través de la región en países que incluyen México, Paraguay, Guatemala, Haití, Perú, Uruguay, El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Costa Rica, y con proyectos en preparación en Honduras,

Bolivia, Venezuela, Colombia y Haití. Este compromiso beneficiará a 2.600 comunidades rurales mediante acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles, confiables y de calidad aceptable⁷.

Identificar e incluir la activa participación de los miembros de las comunidades beneficiarias de los proyectos durante todo el ciclo (pre inversión, inversión, post inversión) procurando que la misma se apropie del proyecto, tome decisiones e internalice sus alcances y beneficios es una práctica que trae consigo buenos resultados. A continuación se describen algunas experiencias que lo evidencian y que fueron presentadas en el marco de la Semana Sectorial de Agua y Saneamiento del BID, 2011⁸:

- La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)⁹, en el marco del Modelo de Saneamiento Básico Integral (SABA) desarrollado en las áreas rurales de Perú, resaltó desde

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Programas de la Iniciativa de Agua y Saneamiento, 2011.

⁸ Ver presentaciones en: <http://bidcomunidades.iadb.org/pg/folder-manager/group/119791>

⁹ Presentación: Agua y Saneamiento. Eje estratégico de la cooperación suiza en el Perú, 2011.

- su perspectiva cómo el empoderamiento de la comunidad mediante su contribución en el cofinanciamiento de los proyectos de agua y saneamiento genera una mayor participación y cuidado de los servicios y sentido de apropiación en las comunidades rurales dispersas. Las estrategias comunicacionales, organizacionales y de concertación, permiten informar y sensibilizar a las autoridades y a la población, para una efectiva toma de decisiones respecto a la oferta de servicios de agua y saneamiento con tecnologías no convencionales acordes con su realidad fisiográfica y sociocultural.
- El Programa de Agua Potable Rural ejecutado por el Gobierno Chileno¹⁰ incluye, dentro de los factores de sostenibilidad, el desarrollo de un plan de trabajo comunitario para el fortalecimiento de los Comités y Cooperativas de Agua Potable Rural (APR), mediante actividades dirigidas por las Unidades Técnicas de las empresas sanitarias regionales, tales como apoyo en la conformación de los comités o cooperativas APR, la selección de sus dirigentes, y la asesoría y supervisión en temas técnicos, administrativos, financieros y comunitarios. Esta iniciativa facilitó el trabajo con la comunidad de manera participativa para: la toma de decisiones, crear redes de apoyo, auto gestionar sus propios recursos, mejorar el desarrollo económico de la localidad, desarrollar mecanismos de control social (asambleas, derecho a voz y voto, a elegir y ser elegido, y a establecer esquemas de control interno); en resumen, mejorando su capacidad de gestión para la adecuada operación, administración y mantenimiento de la infraestructura.
 - International Water and Sanitation Centre (IRC)¹¹, en su presentación de lecciones

¹⁰ Fuentealba, Reinaldo. Programa de Agua Potable Rural Departamento de Programas Sanitarios Ministerio de Obras Públicas. Presentación Sostenibilidad en Sistemas de Agua Potable Rural en Chile, 2011.

¹¹ Triple-S Water Services That Last. Presentación Hacia un enfoque de prestación de servicios de agua en zonas rurales; lecciones aprendidas de un estudio en 13 países.

aprendidas de un estudio realizado en 13 países sobre la prestación de servicios de agua en zonas rurales, específicamente en el tema de capacidades de las autoridades, expuso que: i) en general y no específico al sector, falta capacidad especialmente en las funciones básicas de gobernanza, tal como planificación, presupuesto y gestión de adquisiciones; ii) son pocos los casos donde se trabaja la capacitación de las municipalidades de forma general y estructurada, por lo cual recomendaron apoyar el fortalecimiento de sus capacidades desde el nivel provincial o a través de mancomunidades. De igual forma resaltaron la importancia del apoyo post-construcción. Cuando existe un apoyo en forma estructurada para mejorar el desempeño de los prestadores comunitarios, la prestación del servicio es mejor. En El Salvador, por ejemplo, comunidades que recibieron este apoyo cuentan con agua de mejor calidad y mejores indicadores de gestión financiera.

- La experiencia del Programa de Gerencia Comunitaria de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento en Venezuela¹², desarrolló una estrategia que les permitió llegar a lo más disperso y excluido en la prestación de servicios, utilizando mecanismos de regulación que facilitaron la participación directa de la comunidad en el diseño y ejecución de las obras. Participaciones de este tipo sugieren la necesidad de apertura y ajuste a enfoques de ejecución con alto involucramiento de la comunidad. Ese programa contempla una rendición de cuentas públicas mensual de las Mesas Técnicas de Agua a la Asamblea de Ciudadanos, como control social de la ejecución de las obras, también tiene un componente de formación: capacitación en administración de proyectos y obras, capacitación en ejecución de infraestructura, capacitación para el seguimiento de la ejecución de las obras, entre otros.

¹² Ortíz, Cristóbal y Duran, Francisco. Hidroven República Bolivariana de Venezuela. Presentación: Gerencia Comunitaria de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento en Venezuela, 2011.

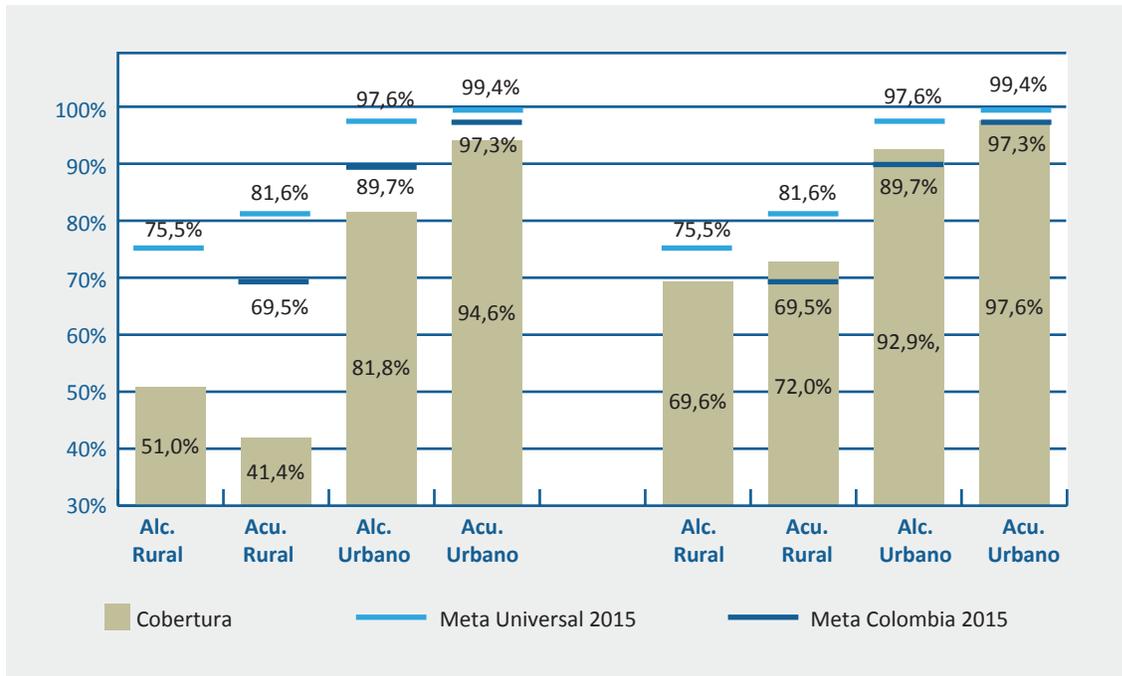


Gráfico 2.
Evolución del acceso de Población a fuentes de agua potable y servicios de saneamiento en Colombia

Fuente:
Censo 1993 y 2005 – DANE. Cálculos Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental.

INSTITUCIONALIDAD Y COBERTURA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES EN COLOMBIA

Colombia es un referente en América Latina por la estructura institucional que ha consolidado durante las últimas décadas; no obstante, el país enfrenta un reto mayor frente a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en los hogares rurales.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2011–2014 “Prosperidad para Todos”, en el 2008 a nivel nacional la cobertura agregada de agua potable se estima en 91,5% y la de alcantarillado en 87,4%, porcentajes que indican que la población por atender con acueducto sería de 3,7 millones de habitantes y con alcantarillado de 5,8 millones. En la zona urbana la cobertura se estima en 97,6% en acueducto y en 92,9% en alcantarillado, mientras que en la zona rural en 72,0% y en 69,6%, respectivamente¹³,

lo cual muestra una gran disparidad entre las zonas urbana y rural (Gráfico 2).

En las zonas rurales colombianas la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se da principalmente por organizaciones autorizadas de base comunitaria. Si bien el proceso de descentralización y la normativa del sector de agua y saneamiento han apoyado a los municipios para que tengan un rol como garantes de los servicios, asegurando que estén funcionando adecuadamente, el apoyo a la gestión comunitaria de sus áreas rurales ha tenido deficiencias. Se experimentan retos en la selección de tecnologías, capacitación de personal técnico local y herramientas de apoyo, estructuras de administración eficientes y modelos sostenibles de financiamiento. Dicha carencia de acompañamiento, apoyo e inversión a los sistemas comunitarios, especialmente en la fase post-construcción, se refleja en el detrimento de la infraestructura, deficiencias en la operación y mantenimiento de los sistemas, en la dificultad para recuperar los costos del servicio vía tarifas y en la poca gestión de proyectos ante las posibles fuentes de financiación del sector, entre

¹³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Gran Encuesta integrada de Hogares 2008 – GEIH 2008, Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, Colombia.



otras limitaciones.¹⁴ La presencia de múltiples comunidades dispersas y muy alejadas de los centros urbanos, obliga a adoptar medidas para fomentar soluciones individuales que permitan a dichos hogares acceder a servicios aceptables de agua segura y saneamiento. En términos de la estructura institucional, el área rural está caracterizada por una fuerte atomización, estimándose que existen más de 11,500 entidades prestadoras del servicio, limitando la capacidad de cubrir los costos que genera su operación individual y complicando las funciones de regulación y control. De acuerdo con el Inventario Sanitario Rural (ISR), realizado en el año 2002, el 90.5% de los operadores en las zonas rurales eran entidades de carácter comunitario, como juntas administradoras, juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios y, en menor medida, entidades de carácter cooperativo.

Algunos elementos de política en Colombia han incidido en los resultados de cobertura en zonas rurales. Entre 1968 y 1987 en el país se desarrolló

el Programa de Agua y Saneamiento Básico Rural (PASBR) dirigido a comunidades de menos de 2.500 habitantes, caracterizado por ser un programa descentralizado con una directriz y financiamiento desde el nivel central. En 1987 por un cambio normativo¹⁵ se elimina el PASBR y se descentraliza su ejecución a nivel departamental, y por diversos motivos, entre ellos presupuesto, finalmente desaparece. De 1990 a 1998 mediante diferentes programas se reactiva la inversión en el sector de Agua y Saneamiento con una participación aproximada del 90% de las inversiones en urbano y 10% en rural. Desde el 2006 el Gobierno Nacional adoptó los Planes Departamentales de Agua (PDA) como instrumentos para regionalizar y fortalecer el manejo empresarial de los servicios públicos. Durante este periodo la inversión pública se focalizó en el área urbana, generando un retraso en el desarrollo rural del sector.

Adicionalmente, la estructura sectorial a nivel rural enfrenta como retos principales: (i) ausencia de entidades prestadoras conformadas o legalmente

¹⁴ García, M., J. Rojas, et. al. 2010. Modelos de apoyo a la provisión de servicios de agua para la zona rural en Colombia. IRC – CINARA.

¹⁵ Decreto 77 del 15 de enero de 1987, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

constituidas que se encarguen de prestar los servicios de agua y saneamiento rural; (ii) ausencia de apoyo, asistencia técnica y capacitación por parte de los municipios, los departamentos y la Nación; (iii) alta dispersión y atomización de prestadores; (iv) diseño y construcción de soluciones de abastecimiento de agua y saneamiento no sostenibles y que no consultan las características sociales, culturales y ambientales de la población.

LECCIONES APRENDIDAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO RURAL

Con el objeto de facilitar la reflexión sobre puntos críticos que pueden ser acogidos de manera total o parcial en el diseño y/o implementación de Programas Rurales en América Latina, a continuación se recopilan algunas lecciones aprendidas de la experiencia colombiana:

- ***La coordinación y la comunicación entre los distintos niveles de actores estratégicos es un factor determinante de la efectividad de las intervenciones en las zonas rurales.***

El Instituto Cinara, en su documento Modelos de Apoyo a la Provisión de Servicios de Agua para la Zona Rural en Colombia¹⁶, en el cual caracteriza varios modelos de intervención a nivel nacional, departamental y municipal, evidencia una demanda significativa de apoyo por parte de las organizaciones comunitarias, así como diferentes tipos de respuesta por las instituciones del Gobierno y de la sociedad civil.

La efectividad agregada depende en buena medida del grado de coordinación que exista entre las diferentes intervenciones; sin embargo, la falta de coordinación puede evitarse, como lo menciona ese mismo documento

¹⁶ Instituto Cinara, Universidad del Valle e International Water and Sanitation Centre. Estudio de caso Modelos de apoyo a la provisión de servicios de Agua para la zona rural en Colombia, Santiago de Calí, mayo de 2010.

si se implementan algunas de las siguientes recomendaciones:

- A nivel nacional se dan a conocer la diversidad de modelos o estrategias de apoyo a la zona rural, lo que facilita el planteamiento de esquemas de coordinación;
- Se diseña una estrategia, y los mecanismos para que estas metas y políticas del sector consideren el rol que desempeñan distintos actores que hacen presencia con sus diversos modelos de apoyo en la zona rural. Incluso se puede estimar cómo estos diferentes modelos pueden contribuir al logro de esas metas;
- Se diseña un mecanismo de coordinación de las diversas intervenciones para la zona rural que identifique unos procesos mínimos a implementar, las actividades que más requieren apoyo, las áreas con mayores deficiencias en agua, los mecanismos comunes de control y seguimiento, etc.;
- Instituciones como el MVCT, deben considerar ejercer un rol de coordinador o facilitador de un proceso integrado de intervención a través de los diferentes modelos. Esto no implica estandarizar los modelos sino más bien tener mecanismos que hagan las intervenciones más efectivas en términos de zonas prioritarias de atención y elementos mínimos a considerar en cada una de ellas.

Adicionalmente, el estudio del Instituto Cinara incluye una útil descripción de los modelos que permite observar su aplicación, con diferentes estrategias de apoyo a la zona rural y distintos niveles de intervención a nivel nacional, departamental y municipal, en respuesta a la diversidad geográfica, social y económica de las zonas rurales del país, y la disparidad en necesidades del servicio y de capacidad institucional y financiera de los diferentes entes territoriales.

- ***El fortalecimiento de la participación comunitaria es un factor clave de éxito para la sostenibilidad de las soluciones de agua y saneamiento básico rural.***

Las comunidades suelen ser involucradas en la etapa de diseño de los programas rurales, pero esto no es suficiente. El involucramiento activo de las comunidades durante la ejecución de los programas es fundamental, particularmente en lo que concierne a los aspectos relacionados con la salud y el saneamiento ambiental, la concientización sobre la importancia de protección de las fuentes de agua, la operación y el mantenimiento de los servicios y los costos asociados a los mismos, y la creación y promoción de mecanismos que incrementen la participación ciudadana y que faciliten el control social.

- ***El establecimiento de políticas públicas y una regulación diferenciada promueven la participación y facilita las funciones de control y vigilancia.***

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe tradicionalmente emplean políticas, estrategias y programas de inversión, apoyo, asistencia técnica capacitación y regulación, iguales o muy similares para atender las necesidades de provisión y sostenimiento de los servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales. En muchas ocasiones, esta situación conlleva entre otras cosas a que en el diseño y construcción de soluciones de abastecimiento de agua y saneamiento, no se contemplen las particularidades sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la zona rural y en consecuencia las soluciones implementadas no sean sostenibles.

Colombia cuenta con una desagregación de instituciones, en términos de establecimiento de políticas, regulación, control y vigilancia y la responsabilidad misma de la prestación de los servicios (ver Gráfico 3). Particularmente

en regulación se han realizado avances reconocidos a nivel internacional; sin embargo, se ha encontrado que los estándares establecidos no reconocen y distinguen las condiciones de los prestadores de servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales, exigiéndose lo mismo a los prestadores de las principales ciudades y a pequeños prestadores comunitarios. Esto desincentiva e incluso conduce a eludir el cumplimiento de las normas por el costo económico que ellas representan para estas comunidades.

Lo anterior es especialmente relevante debido a que el sector rural en Colombia se caracteriza por un gran número de pequeños operadores. De acuerdo con el Inventario Sanitario Rural (ISR) que adelantó el Gobierno Nacional entre los años 2000 y 2002, existían aproximadamente 11.552 organizaciones prestadoras de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico en las zonas rurales del país. Esta atomización del subsector en las zonas rurales obstaculiza el aprovechamiento de economías de escala, dispersa la asignación de recursos y esfuerzos, dificultando además el ejercicio de las funciones de regulación y de control y vigilancia.

- ***Establecer mecanismos de recolección de datos que tomen en cuenta las condiciones de las comunidades rurales, permite mejores resultados en la calidad y oportunidad de la información.***

Los países con rezagos en cobertura, generalmente no presentan una información robusta de la misma o de inversión detallada, que facilite la toma de decisiones de manera oportuna y con alto grado de certidumbre, esencialmente porque hay multiplicidad de fuentes de información, con diversidad de metodologías de recolección de datos y diferentes períodos de corte. Mediante la circular 009 de 2005, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia, estableció

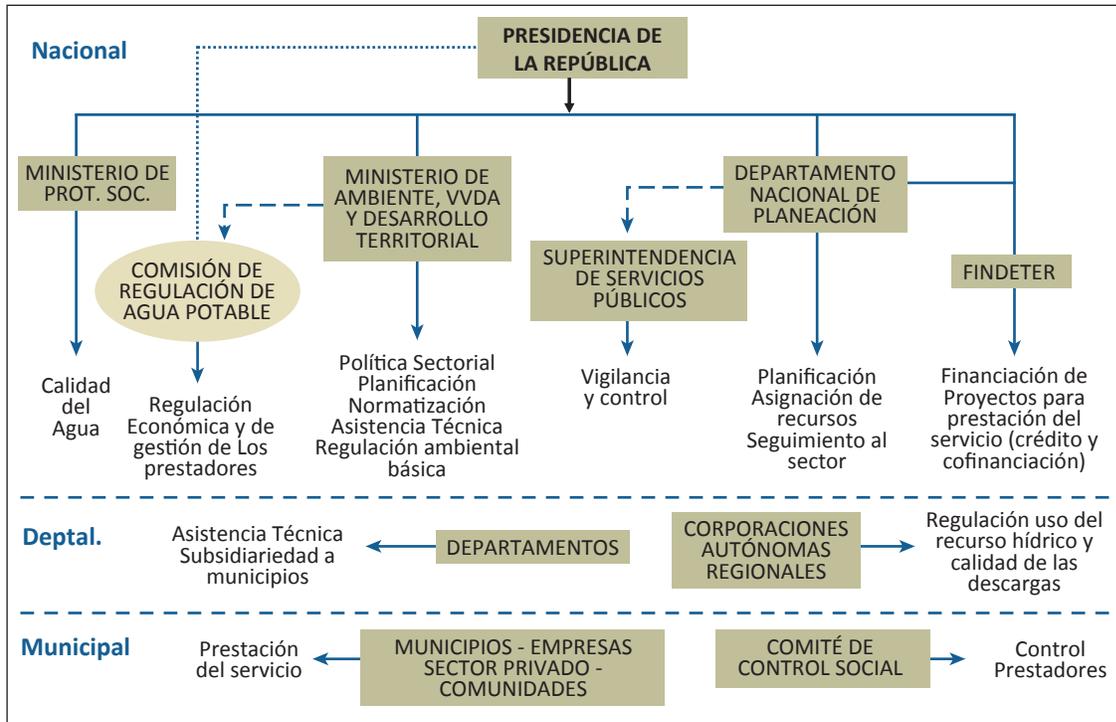


Gráfico 3.
Diagrama
Institucional
del Sector de
Agua Potable y
Saneamiento en
Colombia

Fuente:
Programa
Estratégico
Sectorial PES
del Sector Agua
en Colombia,
diciembre 2008.

el Sistema Único de Información (SUI), como instrumento para recoger información de los prestadores de servicios de acueducto, aseo y alcantarillado, a través de una plataforma en internet, lo cual permitió obtener información más precisa del sector; sin embargo, esta medida no funcionó en las comunidades rurales por las dificultades tecnológicas, de capacidad y económicas de acceso a internet. Por lo anterior, se recomienda una adecuada coordinación entre las oficinas de desarrollo municipal y el nivel central que permita mantener actualizada la información.

EN BUSCA DE LA SOSTENIBILIDAD DE LARGO PLAZO EN COLOMBIA

El actual Gobierno de Colombia en su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos, 2010–2014” ha incluido como objetivo estratégico reducir los rezagos de cobertura y mejorar la calidad de los servicios en las zonas rurales y urbanas marginales, especialmente en los municipios de mayores niveles de pobreza

y necesidades básicas insatisfechas. El BID está apoyando al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁷ en la estructuración de un Programa que busca atender esta problemática y beneficiar a la población rural ubicada en las zonas más vulnerables del país que en la actualidad no disponen de estos servicios.

El diseño del Programa ha contado con la activa participación de actores claves del sector como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) entre otros, con lo cual se busca brindar un enfoque integral y coordinado de intervención.

¹⁷ A través de la Ley 1444 de mayo de 2011 el Congreso de la República de Colombia escinde del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignadas al Despacho del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. Asimismo, crea el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Uno de los elementos más importantes considerados en la estructuración de este nuevo Programa es el componente de desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional local, mediante el cual se pretende contribuir a la sostenibilidad de los sistemas en áreas rurales. Para ello, se contempla la participación de la comunidad en el entendimiento, tanto desde el punto de vista tecnológico, como de esquema de gestión posterior de los servicios, de por lo menos tres alternativas de solución para atender su problemática de agua y saneamiento; y en escoger y aceptar la mejor opción ofrecida acorde con sus necesidades, capacidad y expectativas. Antes de iniciar la construcción, la solución deberá contar con la aceptación del gobierno local y con su compromiso formal en la asignación de recursos, bajo la forma de subsidio a la demanda, para el mantenimiento futuro del sistema.

En cada una de las soluciones a implementar, se realizarán acciones de formación y capacitación en las áreas legal, técnica, contable, administrativa y financiera, concientización y capacitación a la comunidad en aspectos de salud, higiene, uso racional de agua, equidad de género y protección de fuentes de agua. Las acciones de atención social y participación comunitaria serán adaptadas a las necesidades, capacidades y particularidades de las comunidades a beneficiar.

En la etapa post-construcción se tiene previsto brindar, por parte de la firma constructora de la solución y por un periodo previsto de 8 meses, monitoreo y acompañamiento técnico a las organizaciones comunitarias en la operación y administración de los sistemas, que facilite la consolidación de las capacidades comunitarias para asumir la administración, operación y mantenimiento de los sistemas, y adicionalmente las capacidades de la comunidad como veedor.

Los proyectos se definirán con base en estudios de factibilidad y diseño, incorporando una visión integrada del ciclo de servicio (garantizando que toda intervención de abastecimiento de agua potable

asegure el alcantarillado y el saneamiento), con el propósito de minimizar los problemas causados por la inadecuada disposición de aguas residuales o por la frecuente carencia de sistemas individuales o colectivos de recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas.

CONCLUSIONES

La región de América Latina y el Caribe ha realizado un esfuerzo importante en el diseño e implementación de políticas para mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento. No obstante, aún persiste un trabajo significativo que adelantar para mejorar los indicadores de cobertura, en gran parte de la Región, especialmente en zonas rurales.

La estructura sectorial en el ámbito rural enfrenta como retos principales: (i) insuficiente apoyo a las organizaciones comunitarias para liderar procesos de cambio en sus comunidades frente al tema de agua y saneamiento; (ii) baja coordinación entre los actores que lideran intervenciones a diferentes niveles de las comunidades rurales y falta de integración de las mismas dentro de una estrategia nacional; (iii) alta dispersión y atomización de prestadores; (iv) diseño y construcción de soluciones de abastecimiento de agua y saneamiento no sostenibles y que no consultan las características sociales, culturales y ambientales de la población rural.

Por lo anterior, las perspectivas del sector en el área rural se enfocan en reducir la brecha existente frente a la zona urbana, implementando estrategias que buscan optimizar los mecanismos de financiación y los esquemas institucionales, considerando criterios de impacto y eficiencia en las inversiones, y propiciando soluciones diferenciadas según las características de cada región, de manera que la prestación de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales se lleve a cabo reconociendo como factor fundamental de la sostenibilidad en el largo plazo el fortalecimiento de las capacidades de operación y administración de la comunidad

en coordinación con el gobierno local, para que no sólo se mantengan los sistemas implementados sino que les permita crecer en el mediano y largo plazo por su propia capacidad de gestión.

Dada la importancia de la participación de la comunidad en la implementación de las soluciones de agua y saneamiento, es necesario reconocer que para adelantar estos procesos es preciso un adecuado acercamiento con la comunidad, lo cual implica: una inversión de tiempo, considerar estrategias creativas de acercamiento a líderes comunitarios, flexibilidad y adaptabilidad en los horarios acordes con la disponibilidad de la

comunidad, y el reconocimiento de de las limitaciones de las comunidades, sus particularidades, sus características culturales y creencias. Todo ello debe llevar a un adecuado entendimiento de lo que representa para la comunidad las soluciones que se plantean y una verdadera interiorización de sus beneficios.

Dado que la participación comunitaria es tan relevante para la sostenibilidad de los sistemas, deberá ser considerada en todas y cada una de sus etapas, incluyendo la socialización, diseño, construcción, administración y operación, mantenimiento y control social.

REFERENCIAS

Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable, elaborado en el marco del proyecto “Sustentabilidad e igualdad de oportunidades en globalización” ejecutado por la CEPAL en conjunto con Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ de Alemania).

Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Sectorial de Agua y Saneamiento del BID para la estrategia del Banco 2011–2014.

Banco Interamericano de Desarrollo, Agua Potable, Saneamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, Washington DC, Junio 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo, Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento, Washington DC., 2007.

Carrasco Mantilla, William. Propuesta Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES de Política Rural en Colombia, 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2011–2014 “Prosperidad para Todos”, 2011.

Naciones Unidas, Informe 2011 sobre Avance en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2011, Nueva York.

Organización Mundial de la salud Y UNICEF, La Meta de los ODM relativa al Agua Potable y el Saneamiento: El Reto del decenio para Zonas Urbanas y Rurales, 2007, Ginebra.

Organización Mundial de la Salud (OMS)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, 2011.



www.iadb.org