

La ayuda en función de los resultados y el saneamiento sostenible¹

Por Sophie Trémolet y Barbara Evans

La ayuda en función de los resultados (OBA) vincula el desembolso del financiamiento público con el logro de resultados claramente especificados que respaldan en forma directa la ampliación del acceso a los servicios básicos. La OBA ha surgido como un método valioso para financiar el acceso a los servicios básicos, pero la experiencia en el sector de saneamiento con este tipo de enfoque es limitada y ha tenido resultados dispares. Las evidencias mostradas con proyectos ya existentes sugieren que la OBA podría incrementar la eficiencia de los subsidios, mejorar la elección de sus destinatarios y contribuir a desarrollar y consolidar a los prestadores de servicios de saneamiento. Los subsidios de OBA podrían diseñarse de modo que brindasen apoyo a los servicios situados a lo largo de la “cadena de valor del saneamiento”, desde la promoción de la demanda hasta la recolección/acceso, el transporte, el tratamiento y la eliminación/reutilización. Sin embargo, los enfoques de OBA para los servicios de saneamiento no son una panacea, y deben ir acompañados de reformas más amplias en el sector.

El saneamiento (esto es, la gestión segura y sostenible de los desechos humanos) es sumamente provechoso para las comunidades, pues genera grandes beneficios en términos de salud y cuidado del medio ambiente. Es importante contar con financiamiento público para estimular la prestación de servicios de saneamiento; no obstante, se observan graves problemas en el modo en que se han otorgado estos subsidios públicos. Parece cada vez más improbable que se logre el objetivo de desarrollo del milenio vinculado con el saneamiento, a menos que se encuentren formas más adecuadas de estructurar el financiamiento público.

El sector de saneamiento parece estar rezagado por diversas razones, entre las cuales figuran el componente de tabú asociado con el saneamiento, los escasos niveles de concientización, la ausencia de atención y voluntad políticas, la fragmentación institucional y el financiamiento insuficiente o inadecuadamente dirigido. Las herramientas financieras convencionales para este sector, como los subsidios a los hogares para que instalen retretes, las subvenciones para infraestructura destinadas a incrementar la capacidad de tratamiento de aguas residuales o los subsidios operativos destinados a las entidades encargadas del abastecimiento de agua y el saneamiento, han demostrado una eficacia muy limitada y escasa capacidad para llegar a los pobres. A menudo no responden a la demanda y abundan las pruebas que muestran que se han “desperdiciado” subsidios para equipamientos que resultan en inversiones ineficientes.

En los últimos años, el financiamiento en función de los resultados (uno de cuyos subcomponentes es la OBA) ha cobrado



Programa para el Agua y el Saneamiento (www.wsp.org)

importancia como un método novedoso de financiar servicios básicos (en particular, en el ámbito de las telecomunicaciones, la energía y la salud). No obstante, la aplicación de estos enfoques en el sector de saneamiento ha sido limitada. Según un estudio reciente dirigido por la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA), en 2009, los proyectos vinculados con el abastecimiento de agua y el saneamiento representaban solo el 5% del total de la cartera de OBA del Grupo del Banco Mundial². El sector representó el 26% de la cartera de la GPOBA, la mayor proporción atribuible a un único sector. Sin embargo, si bien la GPOBA puso en marcha numerosos proyectos de saneamiento, solo dos se encuentran actualmente en fase de ejecución: un proyecto de saneamiento in situ en Senegal y uno de abastecimiento de agua y saneamiento en Marruecos (véase el recuadro 1). Algunos Gobiernos han adoptado un enfoque basado en los resultados para el sector del saneamiento. Por ejemplo, el Programa de Letrinas Mejoradas (PLM), que se puso en marcha en Mozambique a fines de la década de 1980, ayudó a conformar una red de talleres sobre la construcción de letrinas en las principales ciudades del país gracias a los subsidios basados en la venta de letrinas. En India, en la Campaña por el Saneamiento Total se establecieron subsidios basados en incentivos para las familias pobres que construyeran sus propias letrinas y recompensas para que las comunidades convencieran a sus integrantes de poner fin a la práctica de

Sophie Trémolet es consultora independiente del sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento dedicada a las cuestiones financieras, institucionales y normativas. **Barbara Evans** es conferencista principal en la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Leeds, Reino Unido.

Recuadro 1: OBA para instalar conexiones a la red de agua y saneamiento en asentamientos urbanos no planificados de Marruecos

En Marruecos, la GPOBA otorgó una donación de US\$7 millones a tres prestadores (públicos y privados) para que extendieran los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a los asentamientos urbanos no planificados que hasta el momento quedaban excluidos del sistema regular de suministro. Este proyecto, puesto en marcha en 2007, tiene como objetivo conectar 11 300 hogares a las cañerías de abastecimiento de agua y alcantarillado. El resultado es la conexión simultánea de los hogares pobres a las redes de abastecimiento de agua y al alcantarillado. El subsidio se paga en dos cuotas: el 60% al finalizar las obras de conexión y el 40% cuando se verifica que ha transcurrido un período de al menos seis meses de servicio sostenido. Esta verificación está a cargo de un tercero independiente. Los subsidios unitarios para las conexiones al alcantarillado oscilan entre US\$421 en Casablanca y US\$913 en Meknès, debido a las diferencias en los costos unitarios y en la capacidad de pago de los hogares de las distintas ciudades. Los avances iniciales con este esquema fueron lentos, principalmente debido a la falta de familiaridad con este tipo de sistemas, las demoras en las inversiones en las primeras etapas del proceso y la falta de claridad respecto de la tenencia de la tierra. En los años siguientes, el ritmo de las inversiones repuntó y la empresa Amendis de Tánger logró instalar el número esperado de conexiones antes de la fecha prevista. El Gobierno de Marruecos actualmente analiza diversas opciones para ampliar el esquema a todo el país.

Fuente: Basado en Chauvot de Beauchêne, X., 2009, "OBA in Morocco (Part 1): Extending Service to the Poor in Urban Areas" (OBA en Marruecos [Parte 1]: Extender los servicios a los pobres de las zonas urbanas), OBAApproaches 25 y comunicación personal con X. Chauvot de Beauchêne.

defecar al aire libre; estos subsidios se conocieron como los premios NGP (Nirmal Gram Puraskar)³.

El estudio

La GPOBA, en asociación con el Programa para el Agua y el Saneamiento (WSP), puso en marcha un estudio para analizar si la OBA tiene el potencial de mejorar el financiamiento público otorgado al sector del saneamiento y ampliar el acceso a servicios sostenibles⁴. La primera fase del estudio dio como resultado la publicación de un documento de trabajo de la GPOBA⁵ en el que se examinaban las experiencias con OBA destinada a saneamiento y se analizaba el potencial para su aplicación. Durante la segunda fase, se están elaborando notas sobre ideas de proyectos con el fin de identificar el modo de incorporar enfoques de OBA en proyectos o programas de saneamiento ya en curso o que aún se encuentran en la etapa de diseño. Entre las principales preguntas que se plantearon durante este estudio figuran las siguientes: a) ¿Cuáles son los motivos del uso tan limitado de enfoques de OBA para financiar proyectos de saneamiento?

b) ¿De qué modo pueden otorgarse subsidios de OBA a los proveedores de servicios de saneamiento? c) ¿Qué otros componentes pueden ser necesarios para que los esquemas de OBA en este sector tengan más probabilidades de éxito?

Principales enseñanzas

En el estudio se analizaron los servicios que deben brindarse a lo largo de la "cadena de valor del saneamiento", desde la promoción de la demanda, la recolección/acceso, el transporte y el tratamiento hasta la eliminación segura o la reutilización de desechos. En el cuadro 1 se incluyen ejemplos de servicios de saneamiento que podrían financiarse con subsidios de OBA.

El propósito principal de cualquier intervención se determinará en base a la identificación de los déficits de financiamiento que se considere necesario cubrir, esto es, allí donde las fallas del mercado o la falta de asequibilidad impliquen que la prestación del servicio de saneamiento resulte insuficiente. Por ejemplo, si hay una red de alcantarillado pero las casas no están conectadas, el foco principal de los subsidios será el de la recolección/acceso. Si los hogares cuentan con instalaciones sanitarias pero los desechos del pozo ciego se arrojan indiscriminadamente al medio ambiente, el eje central puede ser el transporte y la eliminación segura de los residuos.

El diseño de los esquemas de OBA individuales dependerá de la manera que se considere más adecuada para configurar la provisión de servicios de saneamiento sostenibles, por lo que es probable que cada mecanismo de OBA incluya una combinación de subsidios basados en los resultados. En el gráfico 1 se muestran diversas opciones indicativas para configurar la OBA y se mencionan ejemplos de programas existentes o posibles.

Cuanto más adelante se ubique la actividad subsidiada en la cadena de valor, más probabilidades habrá de subvencionar implícitamente los pasos previos de la cadena. Por ejemplo, en Sri Lanka, la GPOBA se propone crear incentivos para mejorar el funcionamiento de los sistemas de saneamiento in situ combinando el pago por dicho funcionamiento con un subsidio a la rehabilitación de instalaciones ya existentes y la construcción de otras nuevas. Esto generará incentivos para que las empresas constructoras ingresen en el mercado en calidad de "operadores de saneamiento", responsables no solo de la construcción de las letrinas sino también de su mantenimiento y funcionamiento. En el Programa de Descontaminación de las Cuencas Hidrográficas (PRODES) de Brasil, las empresas de servicios reciben subsidios solo si tratan las aguas de desecho; de este modo, se las incentiva a conectar nuevos clientes a la red, dado que esto implica el incremento de la cantidad total de agua de desecho que llega a la planta de tratamiento.

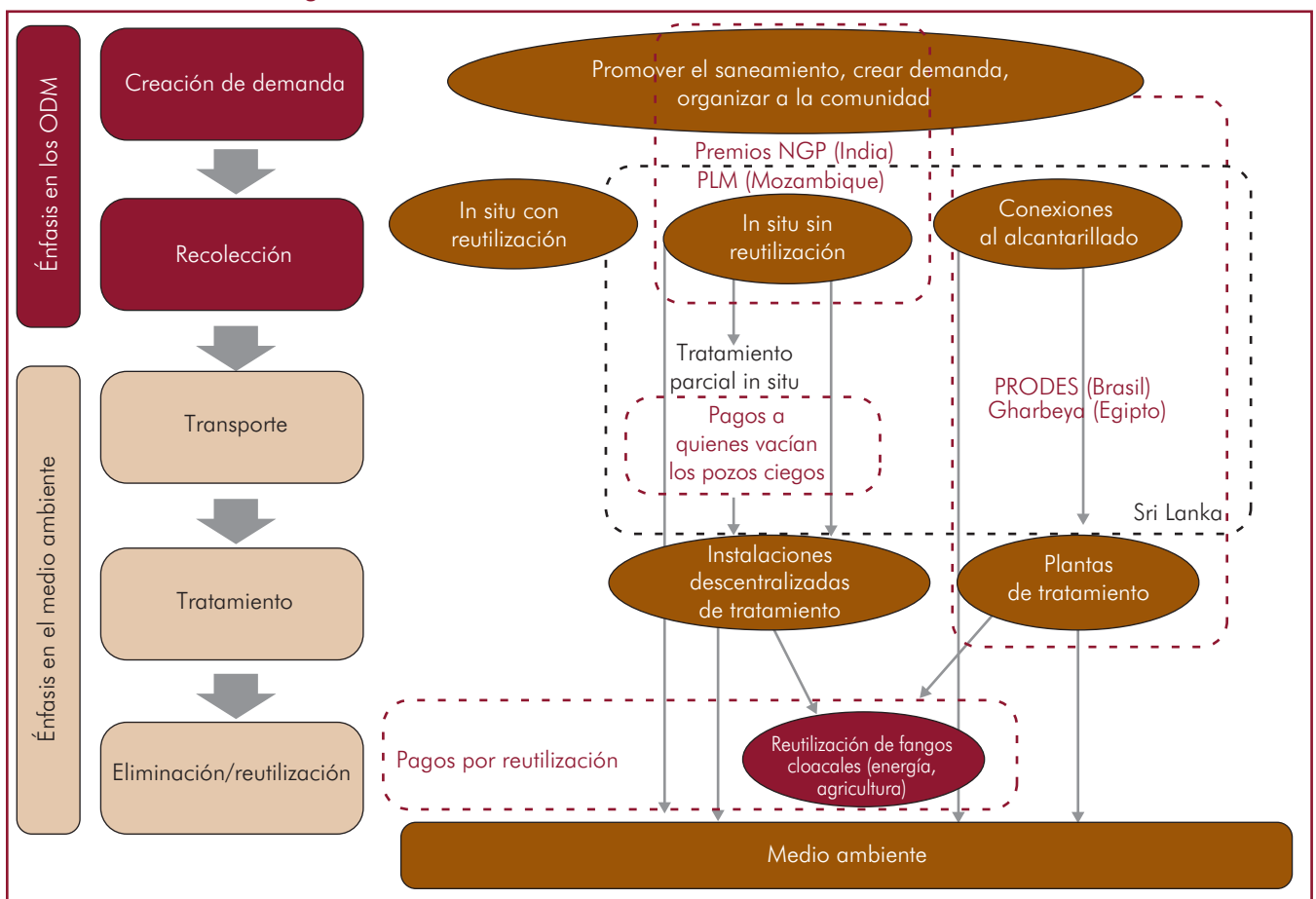
Principales desafíos

Diversas dificultades han limitado hasta ahora el uso de la OBA en el sector del saneamiento. Sin embargo, las experiencias derivadas de proyectos existentes sugieren que estas limitaciones pueden mitigarse si la iniciativa se diseña cuidadosamente.

Cuadro 1. Ejemplos de indicadores de resultados para activar los pagos de los subsidios de OBA

Cadena de valor	Servicios	Indicadores de resultados
Promoción de la demanda	Campaña de difusión sobre el saneamiento	Número de hogares que construyen o rehabilitan una letrina luego de la campaña de promoción de la demanda
	Movilización social, activación	Número de aldeas que abandonan la práctica de defecación al aire libre
Recolección/acceso	Construir instalaciones de saneamiento in situ	Número de instalaciones construidas que siguen en funcionamiento x meses después
	Construir y hacer funcionar baños públicos o comunitarios	Número de conjuntos de retretes en zonas desfavorecidas (usados/pagados)
Transporte	Transportar los desechos de los pozos ciegos a sitios designados	Volumen de desechos que se transporta a los sitios designados y se elimina allí
	Construir y hacer funcionar estaciones de transferencia de desechos	Número de estaciones de transferencia de desechos que se construyeron y siguen en funcionamiento después de x años
Tratamiento	Construir, mantener y hacer funcionar plantas de tratamiento de aguas residuales	Volumen de agua residual recogido y tratado según los criterios exigidos
Eliminación/reutilización	Construir y mantener instalaciones que convierten los desechos en insumos agrícolas o biogás	Volumen de insumos agrícolas productivos que se ha generado y vendido a los agricultores o volumen de gas producido (y vendido)

Gráfico 1. Posibles configuraciones del financiamiento de la OBA en la cadena de valor del saneamiento



En primer lugar, las familias por lo general no están al tanto de los beneficios del saneamiento, de modo que la predisposición a pagar por estos servicios puede ser baja y la demanda, impredecible. Estos obstáculos pueden abordarse parcialmente mediante estudios de evaluación de la demanda realizados durante la etapa de diseño, combinados con actividades de promoción de la demanda.

En segundo lugar, es frecuente que los prestadores de servicios de saneamiento no puedan movilizar prefinanciamiento (una condición previa habitual para la OBA) para invertir en servicios antes de recibir los subsidios una vez que se generen los resultados acordados previamente. Este reto puede ser superado combinando los esquemas de OBA con microfinanciamiento o dividiendo la remuneración de los prestadores del servicio en un pago inicial (“donación en bloque”) y un pago basado en el desempeño. La integración de servicios para los pobres con otros servicios generadores de ingresos, como el tratamiento de residuos sólidos, también puede ayudar a generar un flujo de efectivo para los prestadores que les permita prefinanciar sus inversiones.

Por último, es probable que el alcance de los esquemas experimentales de OBA siga siendo limitado si no se cuenta con un mecanismo de financiamiento que brinde flujos de subsidios regulares y transparentes a los prestadores de servicios en todo el territorio del país de que se trate. Esto puede tomar la forma de un “fondo de promoción”, como el que se está poniendo a prueba en Honduras en la actualidad a través de un mecanismo de OBA incorporado en el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)⁶. Este mecanismo brindará subsidios por valor de US\$4 millones para solventar proyectos de infraestructura de agua y saneamiento que reúnan los requisitos adecuados. Esto incluirá prefinanciar a las entidades ejecutoras del proyecto que lo necesiten, si bien el pago del subsidio seguirá vinculado con los resultados. Este enfoque se muestra promisorio, pero aún es demasiado pronto para evaluar si esta adopción de los enfoques de OBA puede tener éxito.

Conclusión

En vista de las experiencias en el sector de saneamiento y de los resultados logrados en otros ámbitos, la OBA pareciera tener capacidad para:

- contribuir a ampliar el acceso al saneamiento de manera sostenible y más eficiente;
- ayudar a dirigir los subsidios al saneamiento sostenible a los hogares menos favorecidos y generar resultados rastreables a partir de las subvenciones invertidas en el sector, garantizando que las filtraciones sean mínimas (siempre que la fuente de los subsidios se haya identificado con claridad y esté asegurada), y
- respaldar el desarrollo y la consolidación de prestadores de servicios de saneamiento, y ofrecerles a la vez incentivos para que brinden servicios en las zonas más necesitadas, incluidas las rurales y periurbanas y los asentamientos precarios urbanos, a través de una amplia variedad de servicios, tales como conjuntos de letrinas públicas bien manejadas y vaciamiento de pozos ciegos.

Si bien la incorporación de los esquemas de OBA en el saneamiento será tan solo una parte del conjunto más amplio de reformas de alto nivel necesarias en el sector, puede lograr ciertas mejoras en el acceso a estos servicios a través de una identificación más adecuada de los beneficiarios y la creación de más incentivos para su prestación.

¹ Este trabajo también fue publicado como nota para el aprendizaje del Programa para el Agua y el Saneamiento.

² Mumssen, Y., L. Johannes y G. Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices* (Ayuda en función de los resultados: Enseñanzas y prácticas óptimas). Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.gpoba.org/gpoba/ebook>.

³ Trémolet, S., con P. Kolsky y E. Pérez. 2010. “Financing On-Site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis” (Financiar el saneamiento in situ para los pobres: Estudio y análisis comparativo de seis países). Documento técnico. Programa para el Agua y el Saneamiento, Washington, DC.

⁴ Este estudio fue dirigido por Almund Weitz, jefa de equipo del WSP para la Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico, y Yogita Mumssen, economista superior del Banco Mundial especializada en Infraestructura.

⁵ Trémolet, S., y B. Evans, con la contribución de D. Schaub-Jones. 2010. “Output-Based Aid for Sustainable Sanitation” (Ayuda en función de los resultados para lograr un saneamiento sostenible). Documento de trabajo 10 sobre OBA. Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados, Washington, DC.

⁶ Mandri-Perrott, C., Schiffler, M. and Aguilera, A. 2009. “Output-Based Aid in Honduras: An OBA Facility for the Water and Sanitation Sector” (Ayuda en función de los resultados en Honduras: Un mecanismo de OBA para el sector de abastecimiento de agua y saneamiento). OBA Approaches 29.

Acerca de OBA Approaches

OBA Approaches es un foro en el que se analizan y difunden experiencias recientes e innovaciones relativas al apoyo a la prestación de servicios básicos para los pobres. La serie de artículos se centra en el suministro de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, salud y educación en los países en desarrollo, en particular mediante la aplicación de enfoques basados en los resultados o el desempeño.

Los estudios de casos han sido seleccionados y presentados por los autores previo acuerdo con el equipo de dirección de GPOBA y no deben adjudicarse a los donantes de GPOBA, al Banco Mundial ni a ninguna otra organización afiliada. Las conclusiones aquí expuestas tampoco representan la política oficial de GPOBA, el Banco Mundial ni de los países a los que representan.

Para obtener más información, visite
www.gpoba.org



Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados