

MONITOREO CIUDADANO

DE LOS SERVICIOS URBANOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

UN MODELO BASADO EN INDICADORES

DE LA GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Ciudadanos y ciudadanas formamos parte de un pacto en el que nos comprometemos a que nadie se quede sin el agua necesaria para beber, vivir con higiene y preparar sus alimentos, con acceso garantizado al agua de calidad y a buenos servicios de alcantarillado y saneamiento. También queremos que nadie desperdicie el recurso y que las empresas y comercios lo utilicen racionalmente.

Para ello hemos establecido, a través de nuestro Ayuntamiento o Congreso local, un mecanismo mediante el cual una organización – denominada en México “organismo operador”, “comité”, “comisión”, “junta” o “sistema municipal” – se hace cargo de operar sistemas físicos (tuberías, equipos, vehículos, computadoras) y administrar recursos financieros, materiales y humanos, incluyendo la medición, facturación y cobro de tarifas, con el fin de llevar el agua desde las fuentes hasta nuestros domicilios, además de captar, coleccionar, tratar y disponer de las aguas residuales.

Los ciudadanos y ciudadanas, así como los comercios e industrias de la ciudad, pagamos por el servicio y cumplimos las reglas aprobadas por el Ayuntamiento y el Congreso Estatal. Los organismos operadores están sujetos a un marco legal y reglamentario muy específico. Sin embargo, en la relación entre la ciudadanía usuaria, la autoridad política local y el organismo operador, pueden ocurrir desencuentros, debido al distinto nivel de información y conocimiento que tenemos sobre los aspectos internos de la prestación de los servicios.

1

NUESTROS DERECHOS Y NUESTROS COMPROMISOS

A los usuarios y usuarias del agua nos interesa obtener agua de calidad, conforme a normas y a precios justos, en la cantidad necesaria y disponible siempre, a presión constante, con objeto de evitar su contaminación.

Nos interesa también que nuestras dudas sean aclaradas y que nuestras peticiones sean atendidas de la manera más expedita, atenta y eficaz posible. Queremos estar enterados de cómo se utilizan los recursos que aportamos y saber si toda la población de la localidad está siendo atendida. En la medida que cumplimos con el pago de las tarifas y con las normas de uso de la infraestructura, tenemos derecho

de solicitar una atención adecuada a nuestras necesidades. El organismo operador, con los recursos que aporta la ciudadanía y los subsidios que recibe a partir de impuestos y transferencias, debe invertir en forma eficiente en la rehabilitación y ampliación de los sistemas, operar y mantener los sistemas adecuadamente, así como generar los mejores servicios al menor costo posible, bajo la vigilancia y con el apoyo del Ayuntamiento. Establecer modos de organización, vías de regulación y reglas que rijan la relación entre las partes son los objetivos básicos de la construcción de gobernanza en el servicio de agua y saneamiento (Westerhoff, 2003).

EL USO DE INDICADORES PARA ESTABLECER UNA COMUNICACIÓN CONSTRUCTIVA ENTRE CIUDADANÍA, AUTORIDAD POLÍTICA Y OPERADOR, ES UNA ALTERNATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MEJOR GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO.

El PCAyS ha abordado esta temática a través del apoyo a Inicativas de Monitoreo Ciudadano de los servicios de Agua y Saneamiento (IMCAS), así como del análisis, diseño e implantación de sistemas de indicadores para llevar a cabo dicho monitoreo.

3

EL MONITOREO CIUDADANO COMO MECANISMO DE RENDICIÓN SOCIAL DE CUENTAS



➤ El monitoreo ciudadano de los servicios de agua y saneamiento es un mecanismo de rendición de cuentas, por lo que comprende tres elementos (Shedler, 2008):

➤ **Conocer:** la ciudadanía debe ser capaz de plantear las preguntas pertinentes y el servidor público mostrar la capacidad y disposición a informar

➤ **Entender:** necesitamos analizar las condiciones y razones que llevan a cumplir o no cumplir las metas en el tiempo y con los recursos establecidos

➤ **Incidir:** el monitoreo tiene que tener consecuencias concretas en los procesos de planificación, ejecución, evaluación y desarrollo permanente de los servicios

4

VENTAJAS DE UN SISTEMA DE MONITOREO CIUDADANO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Un sistema de monitoreo ciudadano aporta (Trémolet, 2010):

↳ **Transparencia, eficacia y equidad** en la relación entre ciudadanía, operador y autoridad política locales

↳ **Soporte al operador** frente a fenómenos de captura política o por grupos de influencia locales, en la medida que el monitoreo refleje valores ligados a bien común

↳ **Viabilidad a la cooperación ciudadana**, no sólo en forma monetaria mediante el pago de las tarifas, sino en otras iniciativas del operador.

Sin embargo, también reviste costos que nos obligan a construir sistemas de monitoreo eficaces:

↳ Su operación requiere tiempo y otros recursos
↳ El tiempo del ciudadano y del servidor público tienen valor

2

¿DE QUÉ MANERA UN INDICADOR MEJORA LA GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS?

Al analizar los indicadores, buscamos que la ciudadanía valore positiva o negativamente el nivel de logro de objetivos sociales, por ejemplo:



QUÉ MEDIMOS

- La calidad del agua mediante el número de bacterias presentes en una muestra
- Número de empleados con los que el organismo operador cuenta para distribuir el agua, por cada 1000 tomas de agua en la ciudad

CONTRA QUÉ LO COMPARAMOS

- El número de bacterias por unidad de muestra contra la norma correspondiente
- El índice de empleados por cada mil tomas contra promedios de ciudades similares

CÓMO LO VALORAMOS CONTRA NUESTROS OBJETIVOS SOCIALES, AMBIENTALES Y ECONÓMICOS

- El no cumplimiento de la norma indica una transgresión de un objetivo social explícito y una sanción según la propia norma
- Se hace necesaria una valoración más detallada, considerando aspectos específicos del servicio

CÓMO INCIDIMOS EN LOS PROCESOS

- La sanción debe dar lugar a una revisión y mejora de los procesos de protección de las fuentes, desinfección, conducción y distribución, ubicando el origen de la contaminación
- Evaluando las restricciones laborales, sindicales, económicas o sociales, podemos diseñar alternativas para mejorar la eficiencia en el uso del capital humano

LOS INDICADORES CONTRIBUYEN A QUE LA SOCIEDAD SE INFORME, COMPRENDA, VALORE E INCIDA EN LA MEJORA DE LOS SERVICIOS

5

QUÉ HACE VIABLE

UN SISTEMA DE MONITOREO CIUDADANO



UNA APLICACIÓN BASADA EN EL DIÁLOGO Y EN LA EVALUACIÓN DEL PROGRESO DE LOS SERVICIOS

▼ Un proceso de monitoreo ciudadano debe ser coherente con el nivel de desarrollo del propio servicio (Muller, 2008). Su instrumentación de mecanismos sociales de regulación es necesariamente función de la condición específica del operador: las restricciones físicas y financieras que condicionan su capacidad de mejorar los servicios; los márgenes de decisión y voluntad política en los que actúa; las actitudes y cultura de la ciudadanía respecto de los servicios; la claridad en el mandato, así como la cultura del personal del organismo en relación con el servicio al público y evaluación del propio desempeño. De ahí que en el Programa se haya propuesto una aplicación basada en el diálogo y en la evaluación del progreso de los servicios a partir de su situación actual, o línea base, con los datos disponibles y con enfoque colaborativo, no de fiscalización, pero asociado a mecanismos concretos de decisión y compromisos de mejora.



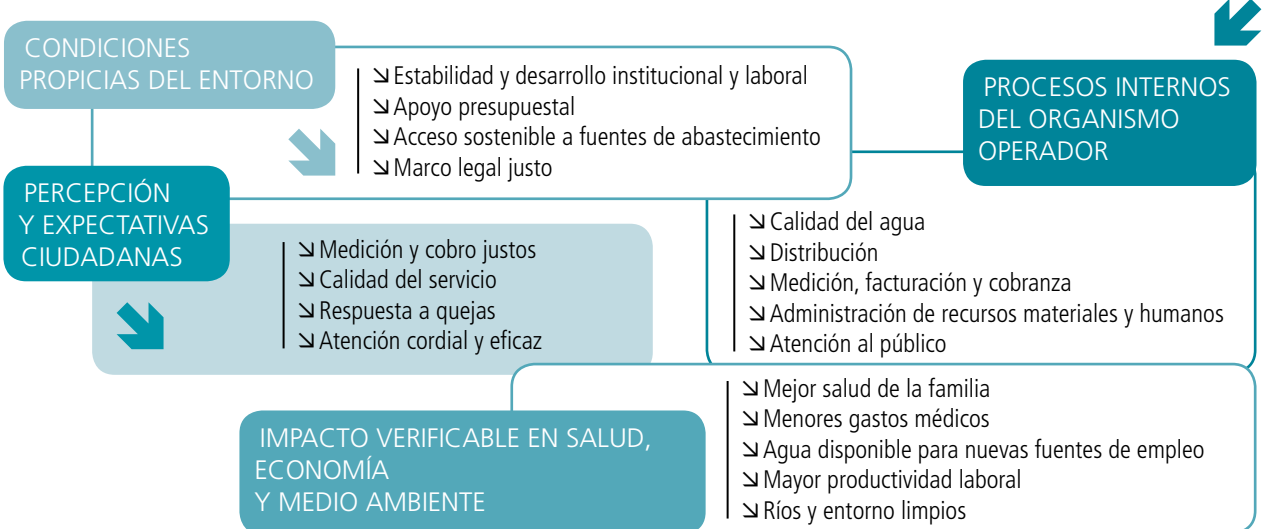
6

LA PROPUESTA DEL PROGRAMA CONJUNTO: INNOVACIÓN PARA UN MONITOREO CIUDADANO EFICAZ Y CONSTRUCTIVO



Se ha instrumentado un modelo de monitoreo que cumple tres **condiciones de viabilidad** (Boulanger, 2008): rigor metodológico, mediante el uso de indicadores desarrollados por grupos especializados (Molinari, 2007; Van den Berg, 2011); legitimidad democrática, al partir de un proceso de diálogo entre ciudadanos y operador; así como eficacia política, al estar vinculados mediante un memorando de entendimiento a procesos formales de decisión del operador.

El sistema de indicadores cumple también **condiciones mínimas de eficacia** (Innes y Booher, 2000): no se restringe a coleccionar, procesar y publicar indicadores, sino parte de un proceso de creación de mutua confianza; busca aportar a la sociedad indicadores que le sean comprensibles, relevantes y confiables; asimismo, al establecer una comunicación permanente con el operador, contribuye construir un proceso de aprendizaje y desarrollo colectivo cíclico, progresivo y permanente.



En un taller realizado entre la IMCAS y el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la ciudadanía y los representantes del organismo compartieron las expectativas ciudadanas y las condiciones y recursos del organismo, mediante una exposición de cada parte, un juego de roles y un análisis causa-efecto, de los cuales se obtuvo un conjunto de temas e indicadores para iniciar el monitoreo ciudadano sobre una base de diálogo con el organismo operador.

Los indicadores de rendición de cuentas y acceso a la información constituyen una innovación del programa. A partir de esta lista se estableció una batería de indicadores con su definición, los datos de captura y procedimiento de procesamiento y evaluación.

Temas identificados en el taller	Temas sugeridos por el consultor	Objetivos del indicador	Indicador
① Cobertura*	COBERTURA	SALUD	1. POBLACIÓN SERVIDA CON CONEXIÓN DE AGUA POTABLE
	COBERTURA	SALUD	2. COBERTURA DE ALCANTARILLADO SANITARIO
	COBERTURA	SALUD, AMBIENTE	3. DISPONIBILIDAD DE TRATAMIENTO SECUNDARIO
① Servicio continuo, abasto de agua, respetar los horarios establecidos para el suministro del servicio	CONTINUIDAD	SERVICIO	4. CONTINUIDAD DEL SERVICIO
② Agua de calidad	CALIDAD	SALUD	5. CONFORMIDAD GENERAL DE LOS ANÁLISIS EJECUTADOS
		SALUD, AMBIENTE	6. CONFORMIDAD DE LOS ANÁLISIS DE AGUAS RESIDUALES TRATADAS
③ Agua [de calidad] a un precio adecuado	PRECIO	ECONOMÍA	7. FACTURA PROMEDIO POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE DOMÉSTICA
④ Atención oportuna a quejas	INFORMACIÓN	SERVICIO	8. DENSIDAD DE RECLAMOS TOTALES
		SERVICIO	9. RESPUESTA A RECLAMOS EN TIEMPO
⑤ Información transparente	TRANSPARENCIA	GOBERNANZA	10. EFICACIA EN REPORTE DE CUENTA PÚBLICA
	TRANSPARENCIA	GOBERNANZA	11. EFICACIA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN
	TRANSPARENCIA	GOBERNANZA	12. EFICACIA EN RESPUESTA A LA CIUDADANÍA

*(Tema no mencionado en el taller pero comúnmente incluido en ejercicios de observación ciudadana de los servicios)



La implementación del modelo es **progresiva** y fundamentalmente **basada en indicadores de resultados** (calidad, cantidad, continuidad, precio, atención, transparencia); de manera gradual se orienta a indicadores de procesos internos, en la medida que ello contribuya a la comprensión de los mismos para la valoración de los servicios. **Se parte de una línea base** enmarcada en el contexto específico del operador, sin dejar de lado los análisis de **benchmarking centrado en la percepción y expectativas ciudadanas, cíclico, progresivo y permanente.**

8

PERSPECTIVAS Y RETOS

Gracias al ánimo y entusiasmo de los miembros de las dos iniciativas ciudadanas surgidas respectivamente en Xalapa y Tuxtla Gutiérrez, a las que el PCAyS ha aportado un apoyo y acompañamiento subsidiario y respetuoso, actualmente se encuentran en proceso de implementación los sistemas de monitoreo ciudadano de los servicios.

El impulso de las Autoridades Locales será indispensable para comprometer el apoyo de directivos y mandos medios de los sistemas, así como establecer compromisos mutuos en los que el organismo, la ciudadanía y la autoridad local colaboren para cumplir sus metas. La cultura del agua puede incidir más en la formación cívica de usuarios y usuarias de los servicios, autoridades y operadores, bajo una lógica de corresponsabilidad efectiva.

9

UNA PROPUESTA PARA EL MEDIO RURAL

	hoy	mes 1y2	mes 3y4	mes 5y6	mes 7y8	mes 9y10	mes 10y11
	=	=	✗	✗	=	✓	✓
	✗	✗	=	=	=	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	=	=	=	=	✓	✓	✓
	=	=	=	✓	✓	✓	✓

El programa incluyó también el desarrollo de un modelo de monitoreo para el medio rural a través de talleres. Dado que en este caso es la propia comunidad la que en forma rotatoria ejerce la función de proveedor del servicio (mediante los comités rurales o patronatos en el caso de Chiapas), el objetivo fue dotarlos de un mecanismo para reflexionar sobre la evolución en sus condiciones de organización, servicio, salud y acceso a la información y apoyo de las autoridades, mediante un sistema gráfico de autoevaluación. Con el acompañamiento de las autoridades municipales y estatales, se espera que este tipo de ejercicios mejore la capacidad de las comunidades para valorar su propia situación, organizarse y acceder a la información y el apoyo de las autoridades.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Boulanger, Pierre-Marie. 2008. "Sustainable development indicators: a scientific challenge, a democratic issue". Véolia Environnement, Serie Sapiens, Vol. 1, No. 1. 59 p.
- Innes, Judith E. y Booher, David E., 2000. "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century". Routledge Taylor & Francis Group. Planning Theory & Practice, Vol. 1, No. 2, 173-186.
- Molinari, Alejo, 2007. "Manual de Indicadores de Gestión para Agua Potable y Alcantarillado Sanitario". Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas. 34p.
- Schedler, Andreas, 2008. "Qué es la rendición de cuentas". Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia No. 3, Sexta Edición, Octubre 2008. México, D.F. 48 p.
- Trémolet, Sophie y Binder, Diane. 2010. "La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les Pays en Développement". Colección "A savoir" No. 3. 114p.
- Muller, Mike, Simpson, Robin y Van Ginneken, Meike. 2008. "Ways to improve water services by making utilities more accountable to their users: A review". Banco Mundial. Water Working Notes No. 15. Washington, D.C. 90 p.
- Van den Berg, Caroline y Danilenko, Alexander, 2011. "The IBNET Water Supply and Sanitation Performance Blue Book". Banco Mundial. Washington, D.C. 152 p.
- Westerhoff, Gary P., (coord.), 2003. "The Evolving Water Utility – Pathways to Higher Performance". American Water Works Association. Denver, Co. 441.

La realización e impresión de este material fue financiada por el Fondo Español para el Logro de los ODM a través del Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y el Saneamiento en México para el Apoyo del Logro de los ODM. Fue dirigida y supervisada conjuntamente por los equipos de trabajo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Tiene el propósito de proponer la formulación de indicadores que apoyen una gobernanza local de los servicios de agua y saneamiento poniendo en práctica la transparencia, la rendición de cuentas, la corresponsabilidad ciudadanía-gobierno fomentando la consideración de la percepción ciudadana para mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento a través del monitoreo ciudadano.

EQUIPO TÉCNICO Y DE COORDINACIÓN:

Diana Siller, Punto Focal ONU HABITAT, PCAyS
 Lorena de la Barrera, Punto Focal UNODC, PCAyS
 Ricardo Sandoval, Consultor, PCAyS
 Cultura Ecológica A.C., Consultores, PCAyS
 Eloy Aróstico, Coordinador PCAyS Chiapas
 Gerardo Noria, Coordinador PCAyS Veracruz
 Teresa Saavedra, Cordinadora PCAyS Tabasco
 Anne-Charlotte de Lavergne, Diseño Gráfico
 Roman Gómez, Asesor Técnico, ONU HABITAT, WATSAN-LAC
 Se extiende un agradecimiento especial a los Gobiernos Estatales de Chiapas, Veracruz y Tabasco, Gobiernos Municipales de Tuxtla Gutiérrez, San Juan Cancuc, Sitalá, Cunduacán, Tacotalpa, Xalapa, Zongolica y Tatahuicapan, y a la IMCAS-X e IMCAS Tuxtla Gutiérrez, por el compromiso demostrado y su contribución al logro de estos resultados.

www.aguaysaneamientoonumexico.com.mx/



Impreso en 4press, S.A. de C.V.
 Imprenta verde certificada por CGP
 Papel de bosques sostenibles y tinta de aceite vegetal
 No. Registro: CGP-EGC/PR-1048
 www.4press.com.mx