

C5 - Las diferentes formas jurídicas de gobernanza y gestión de los servicios de agua y (1 ficha) saneamiento en países en vías de desarrollo. La gestión comunitaria

4 de diciembre de 2013

Las diferentes formas jurídicas de gobernanza y gestión de los servicios de agua.



(1 ficha) Saneamiento en países en vías de desarrollo. La gestión comunitaria.

1) ¿De qué se trata ?

Se trata de presentar las **principales organizaciones implantadas** para la gestión del abastecimiento de agua o del saneamiento en países en vías de desarrollo. Fundamentalmente, se trata de :

- La gestión pública
- La gestión tradicional
- La gestión participativa
- La gestión privada

Una segunda **ficha C6** completa este documento mediante una presentación más detallada de los dos

principales modos de gestión participativa : los comités de gestión y las asociaciones de usuarios. Una tercera **ficha C7** presenta ejemplos llevados a cabo satisfactoriamente.

2) Contexto

Los programas hidráulicos en los pueblos datan sobre todo de **principios de los 70**. A través de una inversión de los Estados, han permitido desarrollar la implantación de instalaciones como, por ejemplo, pozos y sondeos, equipados con bombas manuales o motorizadas, fuentes de tipo columna y mini-redes. No obstante, muchos Estados se desvincularon enseguida de la gestión de estos programas debido a la falta de recursos.

Como solución, se alcanzó un consenso durante las jornadas de Bamako en 1979 para transferir la gestión de los programas hidráulicos a escala local, siguiendo por tanto la misma línea que las reformas de descentralización adoptadas en aquella época por numerosos Estados africanos. Sin embargo, dada la ausencia de medios, de representación política local y de una auténtica descentralización, la gestión del abastecimiento de agua terminaba con frecuencia en manos de las estructuras de gobernanza tradicionales.

No obstante, frente a las deficiencias y a los problemas ocasionados por estas diferentes estructuras, aparecieron nuevos modos de gestión :

- el nuevo compromiso del poder público, a nivel local o nacional, confiriéndose una importancia cada vez mayor a la gestión descentralizada a nivel local o regional, puntos fuertes destacados especialmente en los foros mundiales sobre el agua desde 1906 en México.
- la delegación de la gestión por parte del Estado o de los municipios a operadores privados, generalmente locales.
- la gestión participativa o comunitaria.



Gestión comunitaria de los abastecimientos de agua en los centros secundarios del valle del río Senegal. Foto PS Eau

3) Importancia de la gobernanza

No puede haber una mejora auténtica y sostenible de la situación en materia de agua y saneamiento sin una gobernanza y un marco institucional adecuados.

Efectivamente, conviene poder disponer de medios eficaces, democráticos, equitativos y sostenibles que puedan **ofrecer a cada una de las partes implicadas**, no sólo a las más acomodadas, un auténtico acceso al agua tanto en cantidad como en calidad, pero también en condiciones económicamente aceptables, **especialmente para las poblaciones más desfavorecidas o vulnerables**. Asimismo, estos medios deben tener más en cuenta el papel de las mujeres, principales figuras en este ámbito y de la labor cada vez más importante de las comunidades u organizaciones locales.

No obstante, no hay ninguna receta universal ni milagrosa, ya que las situaciones varían notablemente de un lugar a otro. **La mejor gobernanza es la que mejor se adapta al contexto local y a su posible evolución.**

Esta ficha y las siguientes tratan más detalladamente los modos de gobernanza participativa o

comunitaria, que generalmente son los mejor adaptados a las zonas rurales o periurbanas empobrecidas. Los demás modos son generalmente conocidos pero no por ello son siempre los mejor adaptados, al menos en un primer momento, a tales regiones.

4) ¿Quién utiliza especialmente estos métodos y desde cuándo ?

Estos métodos se utilizan desde los años 70, si bien la aparición de asociaciones de usuarios y las delegaciones a operadores privados son algo más recientes. Se utilizan en todos los pueblos y pequeñas aglomeraciones o barrios suburbanos, especialmente en África subsahariana.

5) ¿En qué consisten estos métodos de gobernanza ?

Gestión pública :

El poder público se encarga de la gestión del abastecimiento de agua y/o del saneamiento, ya sea a nivel estatal a través de empresas nacionales, ya sea a nivel local a través de empresas regionales o incluso municipales.

Gestión tradicional :

Cuando los poderes públicos no se encargan de la gestión del abastecimiento de agua, ésta se atribuye generalmente, **en un primer momento**, a las autoridades tradicionales de la comunidad.

Tradicional individual delegada :

Se atribuye a una sola persona la responsabilidad de gestionar los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas -raras veces el saneamiento- de un pueblo. La atribución y la organización del modo de gestión es competencia del máximo responsable del pueblo.

Éste organiza la gestión y se encarga de solucionar conflictos. Esta gestión concierne a todos los recursos hídricos.

Tradicional aislada :

Cada persona determina las normas de uso de sus recursos hídricos. En caso de conflicto, trata de resolverlo por sí misma, pero lo lleva ante el responsable del pueblo en caso de desacuerdo persistente.

Tradicional delegada concertada :

El máximo responsable del pueblo, con el visto bueno de la población, **prefiere delegar a otra persona la gestión** del pozo o del sondeo. Generalmente, esta persona desempeña el papel de supervisor del recurso hídrico y rinde cuentas directamente al máximo mandatario del pueblo. Desempeña el papel de intermediario entre diferentes usuarios en caso de conflicto y se encarga de solucionarlo in situ antes de llevarlo ante el responsable de la localidad. Organiza una visita de las instalaciones de agua y se asegura de que se respeten. Asimismo, organiza las recaudaciones y percibe las contribuciones en caso de realizarse obras como, por ejemplo, limpieza de pozos y reparación de sondeos. Se encarga de la salubridad alrededor del recurso hídrico con ayuda del dirigente del pueblo, de la población y de voluntarios (lugareños que disponen de los medios).

Tradicional "privada" (no confundir con la gestión por empresas privadas) :

Por ejemplo, habitantes que disponen de los medios deciden, **con fines de mejora pero también lucrativos**, construir pozos más cómodos y productivos que funcionen con motobombas. A continuación, organizan ellos mismos la venta del agua, generalmente destinada a la irrigación de los campos.

Por lo general, las personas que construyen tales pozos o sondeos son terratenientes. Este tipo de gestión es casi idéntica a la de los sondeos públicos. No obstante, en este caso, el dinero no se destina a la comunidad sino a un particular.

[<http://www.wikiwater.fr/IMG/UserFil...>] Sesión de formación de un comité en Sudán.

Foto PSEau



**Sesión de formación de un comité en Sudán.
Foto PSEau**

Gestión participativa :

Cuando la gestión tradicional no es satisfactoria (ver apartado 6 : principales ventajas e inconvenientes) las comunidades pueden optar por implantar una gestión que involucre a una mayor parte de la población : ya sea a través de comités de gestión, ya sea a través de asociaciones de usuarios, práctica más reciente. Los comités de gestión constan de un determinado número de **representantes de la comunidad** (entre 4 y 10 generalmente) que dirigen la gestión del agua de forma conjunta. Su eficacia depende en gran medida de la representatividad, la capacidad, la formación y el compromiso de sus miembros. Por razones de transparencia y eficacia, no sólo deben estar formados por personalidades y partidarios del máximo mandatario del pueblo, sino también por personas desfavorecidas o vulnerables e incluir, si es posible, a un 50% de mujeres.

Las asociaciones de usuarios son **asociaciones declaradas de carácter no lucrativo**. Se encargan de garantizar a los usuarios un acceso equitativo al agua, velar por la sostenibilidad de las instalaciones, gestionar los fondos de forma transparente, asegurarse de que se paga por todo el agua consumida, ser representativas del conjunto de usuarios y utilizar los ingresos procedentes de la venta de agua exclusivamente con fines de funcionamiento y desarrollo de los sistemas. Las cualidades que se requieren de sus miembros son semejantes a las anteriores.

Se rigen por estatutos y un reglamento al que deben conformarse todos los usuarios del agua. Estas asociaciones, que **deben rendir cuentas regularmente**, funcionan en consonancia con **principios democráticos y están mejor adaptadas para garantizar su sostenibilidad**.

Gestión privada :

La autoridad encargada de la gestión del abastecimiento de agua -ya sea pública, tradicional o participativa

- puede optar por delegar la gestión a una empresa privada. Así pues, es importante asegurarse de establecer un contrato que formalice la delegación.

Además, cuando se dejan abandonadas y en desuso instalaciones de abastecimiento de agua, es posible que un inversor decida rehabilitarlas. Entonces, la población admite que es legítimo que dicho inversor gestione por sí mismo las instalaciones que ha contribuido a poner en funcionamiento, lo cual deriva en una gestión privada de facto.

Formación del comité de gestión del agua en Komidipattu (proyecto Kynarou Santé en la región de Tamil Nadu, al sur de la India).

Foto Kynarou

6) Dificultades específicas y soluciones - Posibles precauciones a adoptar

En cuanto a la gestión pública : el poder público debe adoptar las medidas adecuadas e invertir lo suficiente, en colaboración con las poblaciones locales, lo cual requiere un determinado número de medios humanos, técnicos y financieros. Si los medios son insuficientes, puede ser preferible optar por una gestión participativa o privada, pero de tal manera que el Estado o la comunidad sea o se convierta en propietario de las instalaciones y pueda ejercer un derecho de control, especialmente en la fijación de precios.

En cuanto a la gestión tradicional : puede plantearse un problema por abuso de autoridad, de modo que la gestión puede realizarse rápidamente en beneficio de las autoridades tradicionales, en detrimento de la mayor parte de la población o de los más pobres. Si la autoridad tradicional se pone en tela de juicio, es preferible optar por una gestión privada o participativa.

En cuanto a la gestión participativa : los comités de gestión pueden tener que enfrentarse a problemas de gobernanza. Efectivamente, la gestión puede realizarse en beneficio de los miembros del comité, que generalmente son dignatarios de la comunidad. Además, los miembros no siempre tienen las competencias necesarias en materia de gestión. El problema de las competencias también puede plantearse para los dirigentes de asociaciones de usuarios. Esto puede solucionarse mediante formaciones sencillas pero adecuadas. Además, las asociaciones de usuarios deben establecer un reglamento, lo cual puede representar cierta dificultad. Esta última puede salvarse ya sea inspirándose en los reglamentos preexistentes (ver un ejemplo en anexo), o bien adaptando métodos de iniciativas participativas, como el método PHAST. Tales métodos permiten definir los problemas que se deben tratar y resolverlos de forma consensuada.

En cuanto a la gestión privada : es necesario establecer contratos muy precisos y con una duración suficiente pero limitada, que especifiquen las modalidades, los resultados esperados y las obligaciones de la delegación de gestión acordada, así como la duración y las condiciones de fin de contrato.

7) Principales ventajas e inconvenientes

Gestión pública

Ventajas : garantía de sostenibilidad y protección del recurso y de los usuarios. Es el medio más fácil de cara a armonizar los diferentes sistemas y contribuir con la implantación de una política nacional, regional o local sobre el agua. Mayor facilidad de perecuación de las tarifas entre regiones o consumidores, o de aplicación de tarifas solidarias para las poblaciones más pobres (por ejemplo, posibilidad de utilizar los ingresos obtenidos de un servicio o de un sondeo, cuya inversión se amortiza para financiar otros, o bien optar por cobrar el agua algo más cara a los habitantes acomodados para subvencionar la de los más pobres).

Inconvenientes : requiere medios públicos, a menudo inexistentes en los países implicados, así como un

compromiso importante de las autoridades. Además, los poderes públicos experimentan una falta de legitimidad para apropiarse de la gestión de instalaciones, con frecuencia construidas gracias a la financiación de los habitantes u otros agentes (especialmente ONGs).

Gestión tradicional

Ventaja : sencillez. Respeta el orden establecido.

Inconvenientes : numerosos abusos posibles, funcionamiento no democrático, profesionalidad a veces dudosa.

Gestión participativa

Ventajas : mayor legitimidad entre la población, especialmente en lo que respecta a las asociaciones de usuarios.

Inconvenientes : abuso posible, especialmente en los comités de gestión. Necesidad de establecer reglamentos para evitar los abusos. A veces, algunos miembros carecen de competencias para la gestión de las instalaciones, especialmente en materia de contabilidad y en la toma de decisiones estratégicas (especialmente para las inversiones futuras).

Gestión privada

Ventajas : permite encontrar más fácilmente fondos y competencias, y simplifica la tarea de las comunidades. Búsqueda permanente de eficacia organizativa. Formación. Déficits muy poco frecuentes.

Inconvenientes : riesgos de abuso si los contratos de delegación de la gestión no son lo bastante precisos y si no se hace un seguimiento suficiente de su aplicación. Dificultad o falta de interés para la realización de grandes inversiones a largo plazo en cuanto a la duración de los contratos o a la hora de tener en cuenta las capacidades reales de pago de las poblaciones.

8) Coste

No se puede establecer ningún coste preciso dado que depende en gran medida del tipo y de la importancia del servicio, del número de habitantes, de la calidad del agua a tratar, del tipo de instalaciones necesarias y del modo de gestión seleccionado.

No obstante, existe un consenso general por el cual, el coste de gestión más barato es el de la gestión participativa, seguido por la gestión pública y la gestión tradicional, siendo el más caro el de la gestión privada.

No obstante, la diferencia promedio entre la gestión pública y la gestión privada -porque siempre existen situaciones particulares- es menor de lo podríamos pensar ; una encuesta realizada por el Boston Consulting Group en 2006 demostró que esta diferencia sólo representaba un 7% en Francia en las facturas, pero era mucho menor, e incluso ligeramente negativa si se tenían en cuenta los impuestos y las tasas pagadas al Estado.

9) Observaciones, recomendaciones y sugerencias posibles

Frente a la falta de medios de los poderes públicos y de los abusos de los modos de gestión tradicionales, puede recomendarse, **si no existe un servicio público local, confiar la gestión de pequeñas redes o servicios a comités de gestión o asociaciones de usuarios**, dotándoles del modo de gobernanza más transparente y paritario posible. Si se plantea un problema de competencias, obviamente hay que formar a las personas y, si eso no bastara, prever una delegación a un operador privado, mediante la elaboración de un contrato que incluya, entre otros, un pliego de condiciones que indique claramente las expectativas de la población en cuanto a calidad de servicio y de costes.

10) Ejemplo de realización

Ver las fichas C7 y C8 que presentan 5 ejemplos de realizaciones satisfactorias en este ámbito.

11) Dónde obtener más información

- **ISF** (Ingénieurs Sans Frontières), **AFVP** (Association française des volontaires du progrès) y **PSEau** (Programme Solidarité Eau) ; "La gestion communautaire des centres d'adduction secondaire de la vallée

de Matam", libro de 84 páginas que relata los interesantes resultados de un proyecto piloto en Senegal, cuyas partes más interesantes se encuentran en las páginas de 11 a 14, de 39 a 45 y en los Anexos de A4 a A6.

<http://www.pseau.org/outils/ouvrage...>

- **PSEAU** : Libro interesante y pragmático, pero de 158 páginas... "**L'Eau potable et l'assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres**" cuyos capítulos más interesantes sobre la gestión participativa están en las páginas de 34 a 47 y de 63 a 79. El libro puede descargarse en :

<http://www.pseau.org/outils/ouvrage...>

- **La lettre du PSEAU** : Lettre N° 65 d'avril 2011 en la que figura el artículo (página11) "Disparité d'accès et des modes de gestion pour l'approvisionnement des quartiers périphériques de Karthoum" en Sudán :

<http://www.pseau.org/outils/ouvrage...>

- **OIA (Oficina Internacional del Agua)** : Folleto de 8 páginas que aborda especialmente los grandes servicios públicos "**Améliorer la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement**" de los cuales presenta varias características proponiendo medios de mejora.

Disponible en línea en : <http://www.oieau.org/IMG/pdf/Plaque...>

- Emplacement : Accueil > es > Wikiwater > Ficha técnica > Organizar y Gestionar > Gobernanza de los servicios de agua y de saneamiento >
- Adresse de cet article : <https://wikiwater.fr/c5-las-diferentes-formas-juridicas>