

E49d - El agua potable en los barrios periurbanos precarios y los barrios de chabolas: principales métodos de gestión y gobernanza

4 de diciembre de 2013



1) ¿De qué se trata ?

Tras recordar el contexto, la situación actual y la problemática de los barrios de chabolas en el mundo (*ver la ficha E49a*) y cuáles eran los medios técnicos disponibles para transportar y distribuir el agua potable a los mismos (*ver la ficha E 49b y E 49c*), se trata de ver **cuáles son los distintos y los mejores medios de gestión de las redes, los medios de transporte a domicilio** y las instalaciones, que en general suele ser realizadas por pequeños operadores privados o por asociaciones de habitantes.

2) ¿Qué se entiende por gobernanza ?

Este término se utiliza generalmente para designar el conjunto de normas de organización de una sociedad o un servicio a mayor o menor escala. Suele hablarse de esta forma de la gobernanza de los servicios de agua potable y de saneamiento, y en particular de su modo de gestión, pública, privada o comunitarios, como suele ocurrir en los barrios de chabolas.

Para obtener más información sobre los modos de gobernanza, **consultar la ficha C5** "Las diversas formas jurídicas de gobernanza y gestión más frecuentes de los servicios de agua y saneamiento. Sus particularidades en los países en desarrollo".

3) La problemática de la gobernanza

Veremos los diversos tipos de gobernanza que pueden encontrarse en dichos barrios, pero la particularidad de los barrios de chabolas es que se trata de barrios pobres y muy difíciles, a menudo

ilegales y donde las municipalidades y los servicios públicos están muy poco presentes e ignoran o temen a sus habitantes, e incluso a veces tienen miedo a entrar en ellos.

Por lo tanto, nos encontramos a menudo en presencia de una **multiplicidad de pequeños operadores**, en general privados y que prestan a la población algunos servicios, apreciados pero a un precio muy caro y generalmente, salvo en los más importantes, raramente habilitados y menudo solo tolerados por los municipios, poco organizados, mal coordinados y poco controlados.

Por consiguiente, la multiplicación de estos operadores debería compensarse a través de una **mejor coordinación y supervisión de sus servicios y de la instauración de un auténtico diálogo con las autoridades municipales**, aunque solo sea para evitar las desviaciones a veces constatadas y para preocuparse más por la evolución de la situación transitoria actual hacia un servicio público de mejor calidad y menos coste.

4) Los principales tipos de gobernanza y gestión de las instalaciones de estos barrios

Este punto es muy importante ya que suele condicionar el éxito o fracaso de un programa de suministro de agua de un barrio de chabolas.



Photo WEDC 

Hay varios tipos, pero la experiencia parece mostrar que, en ausencia de una mejor solución y sobre todo del escaso número de municipios o metrópolis que aceptan ampliar sus redes públicas de agua hasta los barrios más desfavorecidos y precarios (que debería ser no obstante la solución a privilegiar tarde o temprano) la mejor solución, al menos provisionalmente, es confiar la gestión bien a pequeños operadores públicos o privados locales controlados por el municipio bien a grupos comunitarios de habitantes de los barrios con los que los municipios celebren acuerdos.

a) La gestión pública

Debería ser la norma, aunque los municipios puedan delegar la totalidad o una parte del servicio de distribución de agua a comités de barrios o pequeños distribuidores privados que se encuentran, al menos actualmente, más cerca de las poblaciones y son más eficientes en su sector.

b) La gestión de la totalidad o una parte de la red por parte de operadores privados

Gestión de la totalidad de la red por un único operador (el mismo de la red principal)

Esta fórmula, bastante común en los países desarrollados y en las que los poderes públicos conservan la propiedad de las instalaciones y el control de la ejecución pero confían su gestión a un operador privado de su elección tras negociar y firmar de un contrato, se ha enfrentado estos últimos años a varios fracasos, en concreto en Argentina, Bolivia y Filipinas. Ahora es poco frecuente.

Gestión parcial de la red por parte de uno o varios operadores privados

En este caso, el municipio permite que uno o varios operadores privados locales se ocupen de la distribución, incluso asimismo de la producción de agua (creación por ejemplo de miniredes a partir de

perforaciones privadas) en algunos barrios (por ejemplo, agua comprada al por mayor al ayuntamiento y revendida en quioscos de agua o fuentes privadas).

c) La gestión “participativa” o la “gestión comunitaria”

Consiste en permitir que grupos comunitarios de habitantes de una misma zona o un mismo barrio **gestionen por sí mismos las instalaciones** (con frecuencia además tras haber tenido la iniciativa de construirlas y abonarlas ellos mismos en ausencia de iniciativa de los poderes públicos).



Según la historia o la situación local, **estas comunidades** gestionan la totalidad o una parte de las instalaciones técnicas de acometida de agua, generalmente bastante simples, así como los servicios de distribución y cobro de los cánones **cuyos precios fijan ellas mismas** (en ocasiones, aunque raramente, dirigidas por las municipalidades). **Están organizadas generalmente en comités de barrio, redes de grupos de usuarios o de comités de gestión** con diversas denominaciones y más o menos estructurados que, aunque no siempre sea el caso, deben ser competentes, desinteresados y representativos de la población.

Estos comités, creados generalmente a iniciativa de ONG o proveedores de fondos que han adquirido ya una sólida experiencia en medio rural, están generalmente constituidos por abnegados voluntarios, dirigidos por líderes locales, pero también a veces, lamentablemente, por personas menos diligentes bajo la influencia de personas o donantes mucho menos desinteresados o personalidades o partidos políticos que tratan de implantarse en estos barrios.

Sus características y modo de funcionamiento son bastante parecidos a los que se describen de manera general en las fichas correspondientes C5 a C7, que se recomienda consultar.



Por ello, preferimos dar aquí un poco más adelante solo un ejemplo de modo de funcionamiento y de resultados de dicho tipo de organización en la India, en uno de los barrios de chabolas de Mumbai (anteriormente Bombay).

d) La gestión mixta pública/privada o pública/comunitaria

En algunos casos, puede constatarse, ya sea en todo el poblado de chabolas o solo en partes del mismo, que los modos de gobernanza indicados anteriormente se yuxtaponen.

Esta situación no carece de interés ya que puede ser el comienzo de una orientación progresiva de la gobernanza de las instalaciones hacia un sistema de gestión pública, con o sin delegación, lo que debería ser la norma, para que los habitantes de los barrios de chabolas reciban el mismo trato que los del centro de la ciudad, que disfrutaran de una red de mejor calidad y de coste inferior.

5) Ejemplo de modo de gestión de tipo comunitario en un barrio de chabolas de Indica

Este ejemplo, aportado por **Rémi de Bercegol**, miembro de la dinámica “**Red Proyección**” de jóvenes profesionales del agua, se resume aquí simplemente, ya que su descripción más detallada se encuentra en su informe de tesis en el LATTs, recogido al final de la ficha entre los documentos complementarios recomendados.

MUMBAI (anteriormente Bombay), es la ciudad india más poblada y una megalópolis de más de **18 millones de habitantes**, con varios barrios de chabolas. Uno de ellos, “**Ram Nagar**”, con diversos estratos y 1.000 m² de superficie, está situado a media altura (entre 50 y 110 m), junto al parque nacional Sanjay Gandhi, de 104 km², e **incluye 41.500 hogares** cuyos responsables son mayoritariamente activos pero **cuyos sueldos oscilan entre 27 Euros y 185 Euros al mes, ya que el sueldo medio es de 55 Euros al mes** (en 2007).

Considerado ilegal y no abastecido por la compañía de distribución de agua de la ciudad hasta 1997, sus habitantes se veían obligados a perforar la tubería de agua vecina de la ciudad, lo que condujo al ayuntamiento a instalar en 1980, y a multiplicar posteriormente en la década de los 90, grifos directamente conectados a la tubería.

Más tarde, **bajo la presión de los habitantes del barrio** y de una influyente ONG india que logró poner en contacto a los grupos comunitarios del barrios, los responsables municipales y los dirigentes políticos, **la conflictiva situación que se encontraba hasta entonces estancada mejoró un poco** permitiendo crear tres primeras redes de agua gestionadas por grupos comunitarios de habitantes.



Mumbai Foto Wikipedia 

Se realizó en primer lugar, condición previa de la municipalidad, **un registro administrativo** de cada grupo (de 250 a 300 miembros cada uno) y de los operadores susceptibles de trabajar en el barrio, **y a continuación se diseñó una solución técnica de coste inferior** —puesta en marcha por la municipalidad pero totalmente a cargo de los usuarios— de una infraestructura reducida que incluye una conexión colectiva y un **sistema de tuberías de pequeño diámetro a cielo abierto** alimentadas en presión por una potente bomba elevadora a motor (ya que el barrio está situado en altitud), la elaboración de un plan financiero y, por último, la realización de la red **cuyas obras fueron realizadas gratuitamente por la población interesada**.

El coste total de estas 3 primeras realizaciones fue de solo **18.500 Euros**, sufragado en un 75% por la ONG y en un 25% por los habitantes, cuya contribución se fijó a la sazón en **9 a 30 Euros por familia**. Desde entonces, cada red dispone de un empleado que recibe un sueldo de entre 18 y 54 Euros al mes.

Se crearon a continuación **otros 12 grupos de usuarios**. Su dimensión, muy variable, permite abastecer desde 40 a más de 800 hogares. Habida cuenta de las limitaciones técnicas, vinculadas en particular al suministro eléctrico de las bombas, el servicio no es continuo sino solo intermitente, y el volumen de agua cotidiano depende de las redes (entre 30 y 60 litros por persona al día).

El coste total de las 15 realizaciones ascendió a **283.300 Euros**, financiados en un 60% por los habitantes, un 11% por la ONG, un 10% por empresas privadas y el 19% restante por partidos políticos interesados en influir en los barrios...

Esto tuvo por otra parte consecuencias en la composición, la dirección (un presidente, un secretario y tesorero) y la eficacia de los comités de usuarios del barrio :

- los **auténticos comités de gestión comunitarios** están administrados por personas competentes y representativas del barrio, que organizan reuniones mensuales de sus administradores y semestrales o anuales de todos sus miembros y que se ocupan del correcto funcionamiento y el seguimiento de las instalaciones, así como del cobro de las **cuotas (de 50 a 100 rupias al mes, es decir, de 1 a 2 Euros al mes)**,

- los **comités administrados por empresas privadas** presentan la ventaja de conocer mejor las técnicas de instalación y mantenimiento y de ser capaces de ofrecer buenas prestaciones, pero no lo hacen siempre si no tienen la competencia de otras redes. La contribución de los usuarios es casi nula, lo que plantea considerables problemas en caso de necesidad de ampliación, servicio mediocre o deseo de cambio.

- **los comités**, afortunadamente la excepción, **víctimas de luchas internas por el poder**, debidas en concreto a razones políticas, en los que los habitantes tienen problemas para entenderse y hacerse entender.

La experiencia ha demostrado que las redes de los grupos de usuarios más eficaces eran las que tenían una dimensión reducida (del orden de un centenar de hogares con relaciones de confianza), que habían logrado implicar considerablemente a sus miembros en la financiación de las instalaciones (lo que contribuye a un mayor sentimiento de pertenencia y un mantenimiento) y que habían puesto en marcha un sistema de facturación correspondiente a los costes reales de funcionamiento, ligeramente incrementados, con objeto de poder obtener un ligero beneficio que permitan prever una mejora o ampliación de la red.

Si bien estas redes comunitarias constituyen en la actualidad una respuesta temporal, bastante

satisfactoria, habida cuenta de la situación de estos barrios y de la relativa inercia de la municipalidad, no obstante su estabilidad y mejora requeriría al menos **un refuerzo de sus vínculos con los servicios municipales**, aunque solo fuera para reducir las flagrantes desigualdades con los habitantes del centro de la ciudad, poner en marcha un sistema de distribución tarifaria entre las redes respecto al precio del agua (variable actualmente según los barrios) y asimismo de la electricidad (el coste más elevado necesario para alimenta las bombas elevadores) o para optimizar la eficacia a través de la definición y el control, por ejemplo, de algunos criterios de eficacia.

6) ¿Dónde encontrar más información ?

- **Partenariat Eau et Assainissement en Afrique** : "Améliorer l'accès des populations urbaines démunies aux services d'eau et d'assainissement" (Mejorar el acceso de las poblaciones urbanas desfavorecidas a los servicios de agua y saneamiento). Recueil de bonnes pratiques en Afrique Subsaharienne). Recopilación de buenas prácticas en África Subsahariana. Dakar, 2004. Disponible sur : <http://www.pseau.org/outils/ouvrage...>

- **COLLIGNON. B. et VEZINA, M.** : "Les opérateurs indépendants de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu urbain" (Los operadores independientes del suministro de agua potable y saneamiento en medio urbano). Se trata de un programa para el agua y el saneamiento (Programme pour l'eau et l'assainissement - Banco Mundial : Washington, 2000). Disponible en : <http://www.pseau.org/outils/biblio/...>

- Improving water supply and sanitation services for the urban poor in India. **Water and Sanitation Program (WSP)**, 2009. Disponible en : <https://www.wsp.org/sites/wsp.org/f...>

- **IRD** : Informe (14 páginas) de Émile LE BRIS "l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains" (el acceso al agua potable en los barrios desfavorecidos y los centros urbanos pequeños. Disponible en línea : <http://horizon.documentation.ird.fr...>

- Emplacement : Accueil > es > Wikiwater > Ficha técnica > Facilitar el acceso al agua > Distribuir >
- Adresse de cet article : <https://wikiwater.fr/e49d-el-agua-potable-en-los>