

# INICIATIVAS POPULARES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

## EL PUEBLO DE OLAVANNA EN KERALA, LA INDIA, MUESTRA EL CAMINO

POR JOY ELAMON

### OLAVANNA

Olavanna es un pueblo situado en el norte del estado indio de Kerala, un estado que, por su elevada tasa alfabetización, unos indicadores sanitarios mejores que en el resto de los estados y el alto índice de desarrollo humano es considerado un auténtico modelo de desarrollo. Kerala también tiene renombre por el proceso participativo de planificación local, por el que una serie de gobiernos locales del ámbito de la aldea (conocidos como *panchayats*) preparan y ejecutan sus propios planes de desarrollo con la participación activa de los ciudadanos (Campaña Popular de Planificación). A fecha de julio de 2003, el 64% de los habitantes de Kerala dispone de agua corriente, aunque hay grandes diferencias de cobertura entre las diversas regiones.<sup>1</sup>

1. De 20.400.000 personas (64%), 13.800.000 viven en zonas rurales (68%) y 6.500.000 (32%) en zonas urbanas. En lo que respecta a los distritos, los análisis muestran que Ernakulam goza, con un 89,5 %, de la mayor cobertura y Kozhikode, con un 46,6%, de la menor. Si nos centramos en la población rural, la cobertura entre Ernakulam y Kozhikode también oscila entre el 90,5% y el 33%, respectivamente. En lo que se refiere a la población urbana, el distrito de Kottayam, con un 97,6%, encabeza la lista, y el de Wayanad la cierra (50%). Según un estudio realizado por la Misión Nacional Rajiv Gandhi de Agua Potable, en Kerala hay 9.776 asentamientos. En abril de 2003, de éstos, 2.091 (21,4%) contaban con una cobertura total de agua potable, 7.444 (74%) con una cobertura parcial y 228 asentamientos seguían sin ningún tipo de cobertura. En 1.788 asentamientos se suministraba menos

La geografía de Olavanna está formada por colinas, marismas y arrozales. Un río atraviesa el pueblo, pero el agua que fluye por él está salada y, por lo tanto, no es apta para el consumo. Además, en muchos lugares de la zona no se pueden excavar pozos debido a la dureza de las rocas del subsuelo.

En los 90, en Olavanna vivían 45.000 personas, repartidas en un área de 21 km<sup>2</sup>. La proporción por género de los habitantes es de 1000:1022, a favor de las mujeres. A principios de los 90, casi el 70% de los hogares de Olavanna padecía de escasez de agua potable. Incluso aquellos afortunados que disponían de pozos se vieron privados de agua porque ésta estaba salada y fueron veranos de una sequía casi total.

Las agencias gubernamentales del estado habían puesto en marcha algunos programas para mitigar la situación. Se habían instalado 45 surtidores públicos y 42 conexiones domiciliarias, pero 30 de los surtidores no funcionaban. Además, la expansión de la ciudad vecina atrajo a más personas al pueblo, con lo que se agravó aún más la falta de agua potable.

Kerala es un estado de gran actividad política y Olavanna no es la excepción que confirma la regla. La cuestión del agua potable siempre había ocupado un lugar preponderante en las elecciones pero, a pesar de las grandes promesas, el problema no se solucionaba y, poco a poco, la gente de las diversas aldeas empezó a unirse.

## COMIENZA LA LUCHA

Todo comenzó en la aldea de Vettuvédankunnu, situada cerca de la oficina del *panchayat* local. Los habitantes de la aldea, pobres en su gran mayoría, llevaban mucho tiempo viviendo con una cantidad de agua potable mínima. El agua se suministraba desde un pozo del *panchayat*, pero carecía de la cantidad suficiente. La gente, sobre todo las mujeres, se veía obligada a ir a buscar el agua a la colina. De modo que

de 10 litros de agua potable por persona y por día; en 2.091, más de 40 litros por persona y por día (*Economic Review*, 2003. Gobierno de Kerala).

los habitantes, guiados por los representantes elegidos del *panchayat*, acudieron a las autoridades del distrito. Fue en vano. Así que mujeres, niños y hombres marcharon resueltos hacia las oficinas del gobierno del distrito con jarras y vasijas vacías. Finalmente, consiguieron financiación para llevar a cabo un pequeño proyecto de agua potable en la aldea.

#### LA PRIMERA INICIATIVA

En un primer momento, la gente se unió para formar un comité de beneficiarios. Uno de los miembros donó terreno para construir el pozo y otro para el tanque de agua. El proyecto, fruto de la iniciativa popular, fue seguido de cerca por los beneficiarios y, por eso, se completó en el plazo previsto, algo que resulta impensable en los programas que suele dirigir el gobierno a través de contratistas. Además de ejecutar el proyecto, el comité de beneficiarios decidió hacerse cargo de la gestión del suministro de agua. Fue entonces cuando el *panchayat* de la aldea decidió cubrir parte de los gastos mensuales derivados del funcionamiento.

Es curioso analizar qué fue lo que motivó a estas personas a movilizarse. Un vecino de la aldea había estado suministrando agua al barrio desde el pozo de su casa usando una tubería local de uso gratuito y, tiempo después, los vecinos aceptaron de buen grado compartir los gastos de electricidad. Todas estas iniciativas no formaban parte de ningún proyecto o plan; lo que animó a los vecinos a cooperar fue la buena voluntad de una sola persona. A su vez, esta idea sirvió de inspiración a los habitantes de zonas cercanas que llevaban años presenciándolo.

#### LA CREACIÓN DE UN MODELO

El éxito de los vecinos de la aldea de Vettuvthankunnu desencadenó una serie de iniciativas. Fue entonces cuando el gobierno de Kerala, encabezado por el Frente Democrático de Izquierda, decidió poner en marcha la Campaña Popular de Planificación, que consistía, como su nombre indica, en descentralizar los procesos de planificación. Aquella fue, sin duda, una medida atrevida con la que se pretendía dar mayor

poder a los ciudadanos. El gobierno del estado decidió traspasar entre el 35 y 40% de las inversiones previstas por el plan estatal a los autogobiernos locales. Acordó asimismo iniciar una campaña con la idea de movilizar a la gente y animarla a participar en la planificación, la puesta en marcha y el seguimiento de los proyectos de desarrollo en sus localidades. Así pues, la financiación otorgada a los autogobiernos locales debía emplearse para el desarrollo local de acuerdo con las necesidades y las peticiones de la población.

Los habitantes de Olavanna se pusieron manos a la obra y comenzaron a organizarse. Sabían que necesitaban dinero para proyectos de agua, así que recurrieron a varios gobiernos y otras agencias para intentar reunir el máximo de recursos. Descubrieron así que la Campaña de Planificación Popular ofrecía un entorno óptimo para sus objetivos. Se celebraron reuniones de posibles beneficiarios en el marco de los *panchayats* de todas las aldeas y, en ellas, los vecinos discutieron los problemas de escasez de agua, las causas y las posibles soluciones.

En muchos lugares, a pesar de excavar pozos, no se podía conseguir agua potable. En esos casos, había que cavar los pozos en zonas que sí lo permitieran, construir tanques para bombear el agua y, desde allí, instalar cañerías para distribuir el agua. Cada localidad hizo un cálculo aproximado de los gastos. El total, al que se restó la aportación del *panchayat*, se dividió entre el número total de hogares, cada uno de los cuales pagó su parte a plazos. Además, cada vecindario acordó dar facilidades a los pobres, que participarían en la medida de sus posibilidades.

La gestión de cada uno de estos proyectos depende del comité de beneficiarios. Los habitantes no sólo participaron aportando dinero, sino también trabajo físico. El comité designó a uno de los vecinos como operador de la bomba de agua y le paga un sueldo. El comité también controla el suministro de agua potable, se encarga de tomar las decisiones sobre el mantenimiento y se asegura de que las reparaciones se efectúen según el calendario acordado. Supervisa también el uso de agua de los hogares. Cada hogar gasta menos de un dólar mensual (varía, según la zona, en rupias equivalentes a entre 0,5 y 0,9 dólares). El organismo general del comité de beneficiarios se convoca cada año y en él se presentan las cuentas, sometidas previamente a un proceso de auditoría, y se elige a los nuevos encargados de la oficina. Hay que

destacar que los habitantes son responsables de todas las tareas de planificación, estudio y puesta en práctica y, para llevar a cabo estos trabajos, buscan a personas cualificadas entre la propia comunidad. De hecho, en uno de sus informes se menciona que, de momento, no han tenido que echar mano de la ayuda de ingenieros ni de técnicos especializados, y que su propia tecnología no les ha dado ningún problema.

El pueblo de Olavanna cuenta ahora con un total de 60 nuevos planes para el suministro de agua potable. De éstos, 34 se han efectuado con el apoyo del *panchayat* local y agencias relacionadas con éste, y 26 se han realizado únicamente por iniciativa popular. Todos estos proyectos juntos suministran agua a la mitad de los habitantes del pueblo.

## BALANCE

Haciendo balance de la situación, podemos concluir que la iniciativa popular —junto con la participación del *panchayat* local y el apoyo del gobierno del estado— podría solventar en gran medida la falta de agua potable en Olavanna. Además, en estos proyectos participaron personas de toda clase y condición, independientemente de su religión, casta, posición económica o afiliación política, y se dieron casos en que los vecinos más acomodados de la comunidad subvencionaron a los más pobres. Así, no sólo se fortaleció el sentimiento de unión entre los vecinos, sino que, además, se demostró que es necesario que los ciudadanos participen en estas intervenciones de desarrollo. Además de todo lo mencionado, la iniciativa de Olavanna atenuó una de las mayores cargas que las mujeres habían tenido que soportar durante años.

El modelo de Olavanna puede enseñarnos algunas lecciones importantes. En primer lugar, que se necesita una mayor descentralización a la hora de poner en práctica planes de desarrollo. Olavanna demostró, sin sombra de duda, que los microproyectos con fuentes de agua locales constituyen una opción más idónea que los gigantescos megaproyectos. Además, estos planes se pueden elaborar empleando los conocimientos locales. En realidad, la gente está capacitada para hacer las cosas por sí misma si dispone de la oportunidad y los recur-

sos para hacerlo. Cuando los proyectos dependen de una agencia centralizada, los costes aumentan y, además, la experiencia nos demuestra que no se obtienen los resultados previstos en muchos casos.

En estos proyectos, es importante tener en cuenta la cuestión de la sostenibilidad. Si analizamos el modelo de Olavanna, constatamos que los costes de gestión son mucho menores que los de los megaproyectos gestionados por el estado. La comunidad local, si dispone de autonomía para actuar, está dispuesta a proporcionar recursos locales, aportando incluso capital o haciéndose cargo de los costes recurrentes. Como los habitantes son los verdaderos dueños de los proyectos, además de sentir una gran satisfacción, se comprometen con el seguimiento y el mantenimiento de éstos y, de ese modo, la sostenibilidad del proyecto queda asegurada.

El caso de Olavanna confirma que la población local puede encargarse de la mayoría de cuestiones técnicas de estos proyectos. Con la autonomía de los ciudadanos también se evita malgastar el agua y se mejora la concienciación sobre su uso. El entender que el agua les pertenece les da fuerza para luchar contra ese grupo de presión formado por los explotadores del agua.

Los centros urbanos, por el momento, no han tomado medidas similares, aunque es evidente que en ellos también se podría gestionar el suministro de agua potable con programas populares. En el caso del saneamiento, se están tomando iniciativas parecidas en muchos municipios, lo cual confirma la viabilidad de los proyectos de agua potable. La experiencia de Olavanna ha tenido un gran peso en los programas gubernamentales en materia de agua potable y, además, ha ayudado a moldear, de forma más general, las iniciativas emprendidas por el gobierno posteriormente.

Olavanna y otros modelos parecidos indican que los modelos estatales y las privatizaciones que no funcionan bien, se pueden substituir por modelos de propiedad popular. La diferencia, en este caso, radica en que el estado no intenta escaparse de la obligación de suministrar agua potable, sino que ayuda a los ciudadanos a crear sus propios proyectos y los apoya respaldando a los gobiernos locales.

## OBSTÁCULOS Y AMENAZAS

Uno de los problemas con los que nos encontramos es que, cuando estas iniciativas populares funcionan, las agencias se apropian de las

ideas y las reorientan según sus propios intereses. Se trata de algo que sucede especialmente con las agencias de financiación internacional, como el Banco Mundial, que han empezado a financiar proyectos para el suministro de agua potable en el estado. Mientras que la iniciativa de Olavanna fue un movimiento surgido de los habitantes, que eran dueños —con el apoyo del gobierno local y del estado— del proyecto, estos nuevos proyectos están financiados por otras agencias y, por lo tanto, controladas por ellas. Aunque el modelo de Olavanna consiguió influir en gran medida en la elaboración de esos nuevos proyectos, los créditos otorgados representan una carga potencial para la población.

Esos proyectos son mucho más caros, ya que conllevan grandes costes en concepto de especialización técnica, estructuras de gestión, etc. Por otro lado, el modelo de Olavanna pone de manifiesto que los habitantes pueden crear proyectos usando los conocimientos locales, a un precio menor y con más perspectivas de sostenibilidad. Las agencias de financiación internacional ejercen su influencia sobre los gobiernos para que el estado se retire de sectores clave, como el del agua potable, y pase a ser mediador en lugar de proveedor. En el caso de Olavanna, el estado, gracias a la transferencia de fondos a los autogobiernos locales, consigue acercar el gobierno a los ciudadanos. Además de la financiación, también ofrece espacios para la decisión popular, con lo que se obtiene un proceso de capacitación en que el estado también desempeña un papel fundamental.

Por supuesto, algunos actores locales del sector del agua potable también ponen palos en las ruedas de las iniciativas populares. El binomio ingeniero-contratista ha provocado problemas a muchos comités de beneficiarios de varios *panchayats*. Estos actores intentan desanimar a los comités cuestionando los conocimientos de los habitantes locales, aplazando la llegada de la financiación, no aprobando los proyectos a tiempo e iniciando proyectos y planes paralelos con la aprobación de las agencias centralizadas del gobierno. En estas situaciones, el estado tampoco consigue desempeñar un papel dinámico, algo que sería de vital importancia en el contexto de la globalización y las privatizaciones, en que se pide a los estados que se retiren de los sectores sociales y se los abran a los mercados.

Otro tema importante que está aflorando es el de las empresas multinacionales y transnacionales que intentan explotar los recursos hídri-

cos. De hecho, en el estado se están librando algunas grandes batallas contra estos gigantes empresariales. En nombre de los refrescos, la cola y el agua mineral, estas empresas se apropian de los recursos hídricos de los pueblos y los explotan al máximo. Para luchar contra estas fuerzas de explotación, es imprescindible la solidaridad mundial.

Dado que el estado atraviesa una crisis fiscal, las agencias acreedoras están intentando influir en las políticas gubernamentales, un hecho que se ha exacerbado aún más en el marco de la globalización. Gran parte del apoyo prestado por el gobierno central está ligado a estas “reformas” que, en la práctica, implican “el abandono del gobierno de los sectores de servicios”. Al estado, de este modo, no le queda otra salida que la de aceptar unas directrices que, en el fondo, conllevan la privatización. Esto representa un paso atrás en Kerala, si tenemos en cuenta su larga tradición en el sector de los servicios, donde el estado siempre fue proveedor en sectores como la sanidad, la educación, el suministro de agua potable, etc. No olvidemos que todos los logros que ha alcanzado el estado se deben a ese tipo de intervenciones.

Olavanna fue un arma importante contra la privatización total del sector del agua potable. Cuando el Banco Mundial prestó su apoyo a los proyectos que se estaban elaborando para el suministro de agua, el modelo de Olavanna resultó muy útil para que los ciudadanos y el gobierno —entonces ocupado por partidos de izquierda— pudieran demostrar que los proyectos populares son viables. La movilización masiva lograda mediante la Campaña de Planificación Popular brindó el empuje extra necesario para modificar la propuesta original de los planificadores de proyectos dirigidos por el Banco Mundial. Así pues, el modelo del Banco Mundial se reestructuró teniendo en cuenta el caso de Olavanna. Aunque un tanto diluido, el ejemplo de Olavanna se adaptó en gran medida, hasta el punto de que el agua potable es propiedad de los ciudadanos incluso en un proyecto financiado por el Banco Mundial.

*Joy Elamon es jefe de coordinación de programas de SDC-CapDecK  
(Programa de Desarrollo de Capacidades para la Descentralización)  
en Kerala, India.*