

## SUDÁFRICA: SONDEANDO LAS AGUAS DE LAS ASOCIACIONES ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS

POR LAÏLA SMITH

La primera asociación entre organismos públicos de Sudáfrica muestra las posibles maneras de abordar algunas de las principales dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales para poder suministrar servicios hídricos a los pobres. En apenas tres años, la asociación entre Rand Water y la autoridad local de Harrismith ha proporcionado unos resultados muy significativos que, esperamos, sentarán un precedente para el desarrollo de futuras iniciativas en esta materia.

La idea de la asociación surgió porque la infraestructura de Harrismith había sido abandonada durante años y eso había desembocado en un mal control de los residuos. La situación llegó a un punto en que “las aguas residuales fluían directamente por el río”. El consejo municipal de Harrismith necesitaba unir fuerzas con un proveedor de servicios externo para mejorar la gestión del agua y el saneamiento y, con ese fin, estudió diversas posibilidades de asociación.

Los problemas de suministro de servicios que afectaban a Harrismith se han de entender en el contexto de la región y de la reciente demarcación municipal. Harrismith pertenece al municipio de Maluti-a-Phophung, situado en la provincia del Estado Libre de Sudáfrica. Dentro de las fronteras del consejo local de Harrismith se encuentran la antigua ciudad blanca de Harrismith; el barrio negro de Intabazwe, que se halla cinco kilómetros al norte; y una parte del antiguo territorio de los Qwa Qwa, llamada Tshiamo, y situada entre 15 y 20 kilómetros al oeste. Se trata, por lo tanto, de un asentamiento urbano disperso y con pocos elementos para conectar o integrar sus diversos componentes. (Véase el *Plano 1*, pág. 167)

Así pues, el complejo urbano de Harrismith es poco compacto y se

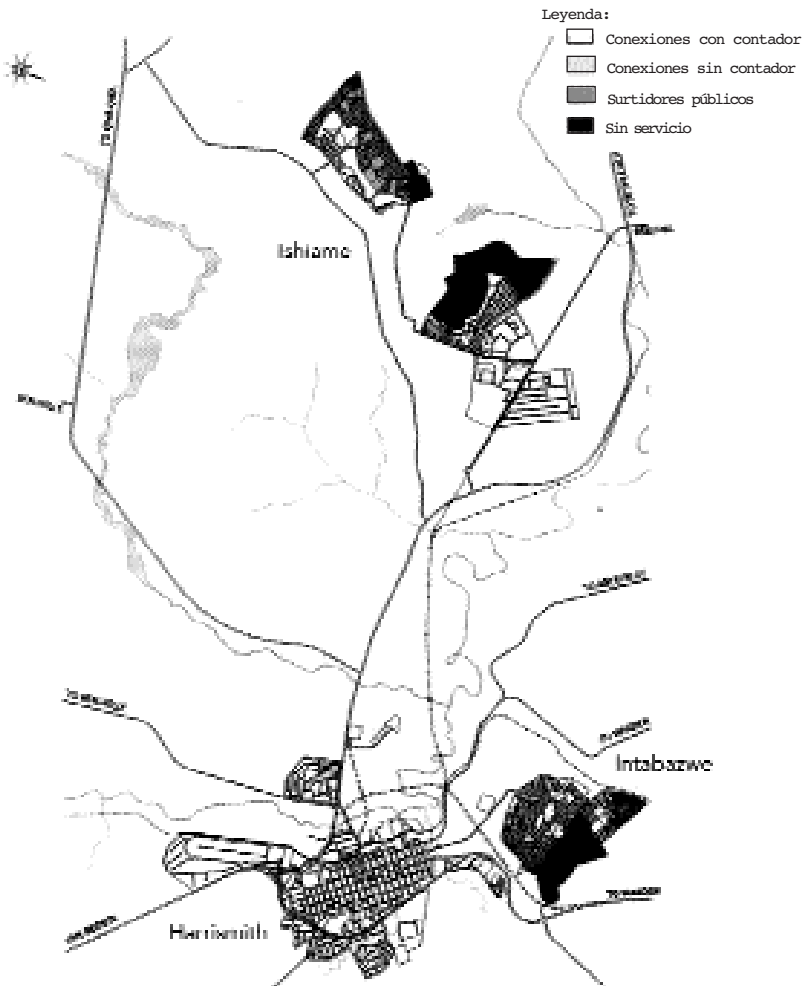
encuentra alejado del núcleo de la actividad económica. Intabazwe es el barrio negro original vinculado a Harrismith. Aunque la mayoría de hogares de esta zona son pobres, la infraestructura del barrio está bastante desarrollada; la mayoría de propiedades disponen de contadores con conexión eléctrica dentro de la propia casa y saneamiento por agua. Hay, no obstante, una serie de asentamientos en la zona que depende de surtidores públicos y unos 1.500 hogares que siguen usando el sistema de cubos. El barrio está separado del centro económico y, dada la escasez de oportunidades de empleo, la mayoría de personas que buscan trabajo deben hacerlo fuera de la zona.

Los obstáculos que hay que superar para aliviar la pobreza en Intabazwe y en Tshiamo son importantes. La zona de Harrismith, a pesar de las ventajas de su ubicación, tiene un índice de desempleo del 38%. Esta cifra podría reducirse si aumentara la actividad empresarial, pero el alcance de las inversiones en el distrito se ve limitado por las condiciones socioeconómicas. Las personas que trabajan lo hacen en empleos mal pagados, no cualificados y de baja categoría, como tareas domésticas y de mantenimiento.

¿Por qué se optó por una asociación entre organismos públicos para abordar el problema del suministro de servicios? Durante los 90, en Sudáfrica se anunció a bombo y platillo la llegada de un amplio abanico de asociaciones público-privadas (PPP en inglés) y, sin embargo, apenas se prestó atención al valor que podrían tener las asociaciones entre organismos públicos como una alternativa viable. A fines de los 90, el gobierno central —concretamente a través del Banco de Desarrollo del África Meridional (DBSA) y el Departamento de Agua y Bosques (DWAf)— comenzó a darse cuenta de que las opciones de suministro del servicio debían ir más allá de las ofrecidas por el sector privado.

Cuando las autoridades locales de Harrismith estudiaron las posibilidades que ofrecía el sector privado, descubrieron que los capitales difícilmente se interesarían por una zona con ese elevado índice de pobreza y con unas bases tarifarias relativamente bajas. Consideraron asimismo que era importante que el sector público tuviera un código ético que garantizara que los hogares con ingresos bajos quedaran protegidos de la lógica del beneficio que guía al sector privado, que limi-

# PLANO 1: SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA EN LA ZONA DE HARRISMITH



Fuente: Water Service Plan for the Thabo Mofutsanyana District, 2002.

taría el acceso a servicios básicos. El consejo tenía también sus dudas de que un socio privado respetara la obligación constitucional por la que las autoridades locales se comprometen a mejorar la calidad de los servicios de aquellos que se han visto marginados tradicionalmente.

Rand Water en Gauteng es una junta de agua con sede en la provincia que lleva más de cien años dedicada al negocio del agua a granel y que abastece a más de diez millones de sudafricanos. La junta ganó la licitación para convertirse en el proveedor de servicios externo de la zona de Harrismith. Se consideraba que el riesgo sería relativamente bajo porque el contrato se limitaría a la explotación y el mantenimiento durante sólo tres años. Una vez estudiadas las diversas disposiciones institucionales existentes para suministrar agua en el país, Rand Water propuso implantar un modelo semiprivado. Es decir, en lugar de crear mecanismos para que el consejo municipal estableciera otra empresa, Rand Water gestionaría una unidad empresarial dentro del consejo para garantizar cierto grado de autonomía.

En 1999, comenzó un proceso de negociaciones entre los empleados, los residentes de la zona y el consejo municipal y, pasados 18 meses, se alcanzó un acuerdo sobre los principios del contrato. Las negociaciones se organizaron en torno a grupos de trabajo sobre cuestiones financieras, técnicas, de recursos humanos, legales, institucionales y de comunicación, cada uno de los cuales elaboró información y recomendaciones para el consejo. Este dilatado proceso supuso un coste considerable tanto para el consejo como para Rand Water, pero era algo imprescindible si se quería asegurar el pleno apoyo de todas las partes. El proceso de consulta resultó ser especialmente eficaz porque contó con la representación sindical de ramas locales y nacionales que, además, no sólo trataron asuntos laborales, sino todos los aspectos de la asociación (Floss y Chipkin, 2002). Rand Water y el consejo estaban dispuestos a asumir los gastos adicionales de este prolongado proceso por sus respectivas experiencias de cooperación con los sindicatos. En 2001, Rand Water y el consejo municipal de Harrismith firmaron un contrato de gestión por el que se creaba Amanziwethu (AWS) como unidad empresarial integrada en el departamento de agua y saneamiento. La AWS se encargaría del funcionamiento y la gestión del departamento durante tres años, así como del cobro de todos los servicios municipales de la autoridad local.

## LA ASOCIACIÓN

La asociación presentaba varios factores positivos para las autoridades locales. En primer lugar, el modelo de contrato protegía sus intereses porque Rand Water asumía el riesgo comercial garantizando el pago de 1 millón de rand a las autoridades locales si el contrato se rescindía antes del plazo acordado. En segundo lugar, como los ingresos procedentes del agua y el saneamiento se acogían a un régimen diferencial a fin de asegurar las reinversiones necesarias en el sector, se acordó que las autoridades locales recibirían un 5% de dichos ingresos para destinarlo a servicios no rentables, como los centros comunitarios y las bibliotecas. En tercer lugar, los imperativos de recuperación de los costes de Rand Water se limitaron de tal manera para conseguir que Rand Water no obtuviera unos honorarios superiores al 5% en concepto de gestión. La idea era hacer que las tarifas siguieran siendo asequibles restringiendo los aumentos de precio del agua y el saneamiento.

La estructura reguladora de esta asociación se elaboró cuidadosamente y tuvo en cuenta la información aportada por varios comités. Se organizaron foros del agua en las diversas circunscripciones para que los usuarios del servicio tuvieran la oportunidad de formular sus dudas sobre las cuestiones operativas y los pagos. Posteriormente, todas estas cuestiones se plantearon en un comité de coordinación, que se reunía mensualmente, formado por las principales partes interesadas (altos cargos de Rand Water, los principales responsables de la AWS y funcionarios municipales). Estas reuniones de coordinación sirvieron para solucionar los problemas planteados desde los foros del agua y para revisar los informes técnicos mensuales preparados por la persona encargada de la regulación.

La asociación debe parte de su éxito a los concejales de cada circunscripción, que asumieron un papel muy dinámico a la hora de difundir los detalles del contrato entre los habitantes de su zona. Los concejales, a través de comités locales, los foros del agua y campañas puerta a puerta explicaron cómo funcionaban los servicios de agua y la importancia de registrarse como pobre si la familia tenía unos ingresos inferiores a 1.100 rand mensuales. También ellos se encargaron de evitar que a los hogares más pobres se les cortara el servicio en caso de no poder pagar.

Acompañaron al funcionario de enlace con la comunidad de la AWS en sus respectivas rondas para dar a conocer esta política entre los usuarios del servicio. Si las familias no podían permitirse los pagos, el concejal las animaba a registrarse como pobres y, de este modo, podrían recibir una subvención estatal y tendrían la garantía de que el suministro, aunque restringido, no se les cortarían.

En lo que se refiere a los usuarios del servicio, la amplia consulta durante todo el proceso de negociación fue fundamental para que la asociación se ganara el apoyo de las diversas comunidades de la zona. La estrategia de participación comunitaria de la AWS constó de dos elementos: una iniciativa de divulgación y un mecanismo de reacción. Con la campaña informativa se perseguía informar a la comunidad de que el consejo se proponía modificar el modelo de suministro de agua. Esta campaña, realizada conjuntamente por el consejo y la AWS, asumió varias formas: programas de radio, pases de vídeo en las comunidades, obras de teatro comunitarias, artículos de diario, anuncios y reuniones comunitarias. Las reacciones a todo esto se recogieron a través de las estructuras políticas locales y de otros actores clave como los sindicatos, ONGs locales, partidos políticos y pequeños negocios. En general, este proceso fue visto como constructivo. Estos foros de consulta acabaron convirtiéndose en un foro de servicios de agua para fomentar la participación popular en los auténticos procesos de toma de decisiones. La idea era que este foro transformara el enfoque básico de consulta sobre el suministro de agua en un mecanismo más participativo, que permitiera considerar cosas como la ampliación del servicio, la estructura tarifaria, y las prioridades y los objetivos estratégicos.

El valor de las estructuras institucionales para la participación popular ha desempeñado un papel decisivo a la hora de conseguir que los usuarios del servicio apoyaran la asociación. Las mejoras en el suministro de agua se hicieron patentes cuando en los barrios se instalaron postes surtidores o conexiones internas e inodoros exteriores con saneamiento por agua; un nivel de servicio que se considera bueno teniendo en cuenta el índice de pobreza de la zona. Entrevistas con los residentes y los concejales revelaron asimismo que la AWS había adoptado una postura comprensiva ante las dificultades socioeconómicas a las que se enfrentan los habitantes. Se dieron numerosos casos en que

los hogares no se habían podido registrar como indigentes (pobres) y se habían retrasado en los pagos pero, a pesar de ello, no se les cortó el suministro una vez consumido el volumen que tenían asignado gratuitamente. En estos casos, la AWS ha intentado mostrarse flexible siempre que estos hogares se comprometan a pagar según las condiciones estipuladas de mutuo acuerdo y a un precio asequible. Además, en aquellos casos en que un hogar que tiene limitado el consumo de agua a 6 kilolitros por sus bajos ingresos se encuentra en una situación de emergencia, la AWS se ha mostrado flexible permitiendo el flujo ilimitado de agua.

La asociación se ha ganado el apoyo general porque los habitantes sienten que la calidad de los servicios prestados por la AWS ha mejorado y se ha hecho un esfuerzo por institucionalizar mecanismos de participación pública en el suministro de servicios. Este respaldo no debe subestimarse, ya que ha ayudado a que los residentes cumplan con las medidas introducidas para garantizar que se paguen las tarifas, algo que queda ilustrado con el bajo índice de conexiones ilegales. En algunas zonas, sin embargo, el porcentaje de impagos es excepcionalmente elevado (en Tshame, por ejemplo, es del 8%), debido sobre todo al alto índice de desempleo y a la imposibilidad de pagar por el agua. A pesar de este problema, parece haber un índice relativamente alto de cumplimiento de las medidas que garantizan los pagos entre aquellos hogares que pueden abonar los servicios municipales básicos. Esta situación es algo fuera de lo común en los pueblos y las ciudades de Sudáfrica, donde los niveles de impago amenazan con acabar con la capacidad de las autoridades locales para financiar el suministro de un servicio básico que es imprescindible para la vida.

## LECCIONES APRENDIDAS

Dejando aparte los logros, la asociación también se ha topado con varios problemas. Normalmente, se suele decir que una de las principales ventajas de las asociaciones está en que se traducen en la transferencia de conocimientos, pero la verdad es que este objetivo es difícilmente alcanzable. Los conocimientos adquiridos con la experiencia

administrativa y gestora de Rand Water no se han traspasado al consejo municipal como para que éste pueda fortalecer su propia capacidad para gestionar el sector o para controlar mejor un nuevo contrato de suministro del servicio. Si bien es cierto que los consejeros municipales forman parte del proceso de seguimiento, sus conocimientos sobre los detalles del contrato siguen siendo limitados y eso los lleva a tener que estar de acuerdo con aquellos que poseen los conocimientos técnicos. Es decir, que a pesar del contrato de tres años, la asociación no ha reducido la dependencia de las autoridades locales de un proveedor externo. Esta cuestión, a su vez, está relacionada con un fenómeno de numerosos cambios de políticos del consejo durante un período de intensa reestructuración municipal, un problema endémico a las dificultades reguladoras a las que se enfrentan las autoridades locales en todo el país.

Un segundo problema está en que el valor de la formación proporcionada a los trabajadores sigue dependiendo de los administradores experimentados que Rand Water ha destinado temporalmente a la zona. ¿Hasta qué punto se podrán mantener los beneficios productivos de esta formación cuando finalice el traslado de esos administradores?

El tercer problema es la gran dificultad para equilibrar la lógica de la recuperación de los costes con las disposiciones constitucionales que exigen mejorar las condiciones de igualdad de aquellos hogares que antes estaban privados de derechos, una lucha sobre la que aún no se puede cantar victoria. La AWS ha dedicado grandes esfuerzos para determinar quién puede pagar y quién no, y ha creado unas medidas de garantía de los pagos más estrictas para aquellos que se pueden permitir pagar el agua. De este modo, se ha conseguido registrar a todos los pobres de la zona para asegurarles el suministro mensual gratuito de 6 mil litros de agua. Sin embargo, cuando las familias pobres —la mayoría de las cuales son muy extensas— se ven sometidas a intentar sobrevivir con un sistema de goteo, se pierde por completo la dignidad consagrada por su derecho al agua. Esto nos lleva a plantearnos cuestiones más generales sobre las directrices nacionales, que aplican las autoridades locales, que establecen el mínimo básico de agua necesario en 6 kilolitros, una cantidad sin duda insuficiente para que un hogar pueda cubrir sus necesidades.

Mientras los conocimientos técnicos y administrativos sigan siendo

una aportación externa a la asociación, es imposible dar respuesta a cuestiones políticas complejas. El reto de las alternativas de suministro de servicios es el de garantizar que, durante los procesos de asociación, las autoridades locales puedan desarrollar su capacidad de gobierno y, de este modo, estar en disposición de decidir si optan por gestionar el sector ellas mismas o, al menos, en mejor disposición para supervisar una asociación, en caso de decidirse por ésta última.

Si analizamos la situación desde una perspectiva más optimista, cabe esperar que las autoridades locales en Sudáfrica se decanten, cada vez más, por las asociaciones entre organismos públicos. Desde fines de los 90, el país ha otorgado dos concesiones de agua a largo plazo y ambas han estado plagadas de dificultades. Estas experiencias han demostrado que el sector privado no garantiza que el suministro de servicios mejore ni protege a las autoridades locales del riesgo de pedir préstamos al mercado. Por eso, en todo el país se están desarrollando una serie de asociaciones entre municipios y juntas de agua, con organizaciones de base y otros municipios. Cuanto más dispuestas estén las autoridades locales a sondear las aguas de estas asociaciones, mayor será la experiencia a partir de la que poder juzgar si éstas constituyen una alternativa viable al suministro de servicios.

## REFERENCIAS

- FLOSS, MM. Y CHIPKIN, I. 2002. "A New Model of Service Delivery: Amanzi-wethu in Harrismith". Informe encargado por Rand Water.  
Republic of South Africa, Census, 2001.
- SMITH, L. Y FAKIR, E. 2003. "The struggle to deliver water services to the indigent: A case study on the public-public partnership in Harrismith with Rand Water". Informe de investigación del Centre for Policy Studies.

*Laïla Smith trabaja en la Unidad de Investigación,  
Evaluación y Contratación de la ciudad de Johannesburgo.*