

# EL FORTALECIMIENTO DEL AGUA PÚBLICA EN **ÁFRICA:** POR UN MODELO DE PARTENARIADO PÚBLICO-PÚBLICO EN RED **SUR-SUR-** **NORTE**

EL CASO DEL PARTENARIADO ENTRE LA **ONEP (MARRUECOS)** Y LA **SNDE (MAURITANIA)**

*Samir Bensaid*

Aunque tanto los partenariados público-públicos Sur-Sur como Norte-Sur presentan ventajas e inconvenientes, combinar estos dos modelos en el marco de partenariados (o asociaciones) en red constituye un medio eficaz para movilizar conocimientos y fondos, y conseguir, así, buenos resultados. En Mauritania se ha establecido un partenariado en red de este tipo, en el que participan seis operadores públicos de agua de Europa y dos de África, para mejorar el acceso al agua. El partenariado se fundamenta en una sólida base de principios compartidos sobre el servicio público. La colaboración de la compañía nacional de agua de Marruecos, ONEP, uno de los operadores públicos de agua que mejor funcionan en África, representa un aspecto esencial del partenariado.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas que tuvo lugar en septiembre de 2000, los dirigentes del mundo adoptaron la Declaración del Milenio, uno de cuyos objetivos era reducir la pobreza extrema y por la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Una de las metas que marcaban estos ODM era reducir a la mitad, para 2015, el número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento.

Como constatan numerosos informes de evaluación,<sup>i</sup> los países del Sur no sólo están lejos de alcanzar los ODM relativos al agua potable y el saneamiento, sino que, en su mayoría, tampoco se encuentran en la senda adecuada para llegar a ellos algún día. Éste sería especialmente el caso de los países del África subsahariana.

Con el fin de ayudar a los países del Sur, se han propuesto y experimentado muchas soluciones; entre ellas, estaría la opción de involucrar al sector privado –en lo que normalmente se denomina 'partenariado público-privado' (PPP) o 'participación del sector privado' (PSP)– delegándole la misión de garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento. Este enfoque se presentó durante años, casi de manera dogmática, como la solución milagrosa y única que iba a resolver todos los males.

## LOS LÍMITES DEL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO

Hoy en día se hace evidente que los operadores públicos siguen desempeñando un papel clave y preponderante en el suministro de servicios de agua. En efecto, sólo 1 de cada 100 nuevas conexiones a la red de agua potable se realiza en el marco de una gestión privada del servicio.<sup>ii</sup>

Esto ha llevado a los promotores del mismo concepto de partenariado público-privado (PPP), como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a concluir que los grandes actores del sector privado internacional no han estado a la altura del compromiso, debido a que no obtienen bastantes beneficios o carecen de garantías suficientes. Esto se debe, entre otras cosas, a que las economías de escala y los riesgos políticos y económicos asociados con los países del Sur no tranquilizan a los accionistas. Otro factor estaría en la apertura de mercados más jugosos, especialmente en China y en Europa oriental. Y en cuanto al sector privado local, éste sigue siendo relativamente débil y poco estructurado y, además, raramente está dotado de una visión estratégica que le permita invertir en un sector que exige una inversión intensiva de capital y, sin duda, resulta

relativamente menos 'rentable' que otros sectores más lucrativos (como, por ejemplo, la especulación inmobiliaria).

Ya en 2005, un grupo de investigadores del Banco Mundial llegó a la conclusión de que “en general, no se registra una diferencia estadísticamente significativa entre el rendimiento de los operadores públicos y privados en este sector (...) parece que el régimen de propiedad no cuenta tanto como a veces se pretende. La mayoría de estudios comparativos entre países no revelan diferencias notables desde el punto de vista estadístico en el ámbito de los resultados obtenidos por parte de los operadores público y privados”.<sup>iii</sup>

Un estudio más reciente, realizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en 2008<sup>iv</sup> y basado en 22 pruebas empíricas y 48 monografías en la región del sur del Mediterráneo, llega prácticamente a las mismas conclusiones: la gestión privada de los servicios de agua no es, de por sí, sinónimo de eficacia y buen rendimiento.

#### **EL FORTALECIMIENTO DE LOS OPERADORES PÚBLICOS: UNA ALTERNATIVA CREÍBLE Y DEMOSTRADA**

Ante las insuficiencias y los límites que demuestra la solución de los PPP, se pone claramente de manifiesto que invertir en la mejora del rendimiento de los operadores públicos es una opción creíble y pertinente para afrontar el desafío que supone la ampliación del acceso al agua potable y el saneamiento.

#### **LAS LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE PARTENARIADO ENTRE OPERADORES PÚBLICOS**

Para actuar de la forma más eficaz posible, debemos aprender las lecciones que nos enseñan las experiencias de partenariado pasadas o en curso y capitalizar los avances realizados en este campo. El balance de las iniciativas de partenariado (Sur-Sur) de la ONEP en África desde los años noventa, usando distintos formatos (multilaterales, bilaterales o tripartitos), indican que las iniciativas desplegadas hasta la fecha, a pesar de tener impactos positivos, siguen siendo puntuales y, en general, insuficientes para abordar los enormes desafíos que deben afrontar las empresas que participan en partenariados de agua y saneamiento. Esto se debe, en parte, a:

- la ausencia de una estrategia a largo plazo de los proyectos de desarrollo del sector en muchos países africanos.
- la falta de recursos técnicos y financieros sostenidos en el ámbito de los operadores públicos de agua y saneamiento en estos países.
- la insuficiencia de recursos financieros (y a veces técnicos) destinados por la cooperación de los países del Sur relativamente desarrollados en el sector del agua en beneficio de aquellos menos desarrollados.

En lo que se refiere a los partenariados Norte-Sur, que se limitan fundamentalmente a acciones puntuales de formación, intercambio de conocimientos o talleres y seminarios, siguen viéndose restringidos por su coste, relativamente elevado en comparación con los recursos disponibles y los resultados obtenidos, así como por la dificultad de adaptar las soluciones aplicadas en los países del Norte a las realidades de los países africanos.

Por otro lado, el mecanismo WOP de partenariados de operadores de agua, lanzado por la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de la ONU (UNSGAB) y presentado en México en marzo de 2006 en el contexto del llamado Plan de Acción Hashimoto,<sup>v</sup> recomienda que se establezcan partenariados público-públicos entre operadores sin ánimo de lucro para ayudar a los operadores de los países del Sur a alcanzar los ODM en materia de agua y saneamiento. Sin embargo, cabe apuntar que la puesta en práctica del mecanismo WOP, tanto a escala global como regional, está topándose con varias dificultades. Esto se debe, en mi opinión, a la falta de una visión estratégica sobre el valor añadido de este mecanismo con respecto a los distintos mecanismos ya existentes.

## PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE PARTENARIADO PÚBLICO BASADO EN LA COOPERACIÓN NORTE-SUR-SUR

En vista de la situación, se diría que es necesario, incluso urgente, plantear nuevos modelos de partenariado evitando todo tipo de dogmatismos en la materia. Teniendo en cuenta los límites de la solución del PPP, sobre todo en los países del Sur, el fortalecimiento del rendimiento de los operadores públicos a través del desarrollo de partenariados público-públicos (PuP, por su sigla en inglés) se dibuja como una opción creíble y oportuna.

En este sentido, el modelo de PuP propuesto tiene dos grandes objetivos:

- **Objetivo estratégico:** garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento para todos los ciudadanos y ciudadanas. Los ODM constituyen un hito y motor de acción importante en este sentido.
- **Objetivo operativo:** reforzar las capacidades de las empresas públicas de agua y saneamiento en los países del Sur (en el África subsahariana en este caso) para que en el medio plazo (3-5 años) puedan asumir plenamente su misión de servicio público y cumplir así con el objetivo estratégico ya mencionado.

Para ello, el modelo de partenariado propuesto debería estar guiado por los principios siguientes:

- **Enfoque sostenible:** mediante la adopción de un enfoque integrado en los niveles institucional, organizativo y financiero, en el marco de una visión estratégica de largo plazo (definida arriba).
- **Racionalización** de los recursos de financiación disponibles cohesionando los diversos programas y acciones de partenariado y mejorando el uso del potencial de conocimientos de los operadores del Sur relativamente avanzados al servicio de los menos avanzados, en línea con el espíritu de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.<sup>vi</sup>
- **Fondo común** de los recursos especializados de las empresas de agua del Sur y del Norte mediante la creación de una red de expertos.
- **Sin fines de lucro.** Dado que el agua es un recurso vital para los seres humanos, para otras especies y para el entorno, su gestión no puede ser objeto de una visión puramente mercantil o especulativa. Los saberes y las experiencias en el ámbito del agua se deben compartir y considerarse parte del patrimonio universal de la humanidad.

### EL EJEMPLO DEL PARTENARIADO PÚBLICO-PÚBLICO ENTRE LA ONEP Y LA SNDE

Mauritania, como muchos otros países, se adhirió a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en 2000. La política mauritana en materia de agua y saneamiento se fijó así como objetivo principal “mejorar el acceso al agua y el saneamiento, tanto en términos de calidad como de cantidad, a precios asequibles y de forma sostenible”.

En este sentido, la modernización y el refuerzo de las capacidades del mayor operador público de agua potable de Mauritania, la Sociedad Nacional del Agua (SNDE, por su sigla en francés), representa un paso importante hacia la realización de estos objetivos estratégicos.

Con tal fin, el partenariado entre la Oficina Nacional del Agua Potable (ONEP) de Marruecos y la SNDE constituye una herramienta muy útil. Esta forma de cooperación Sur-Sur entre dos operadores públicos no impide a ninguno de los dos operadores movilizar a otros socios, especialmente a aquellos que participan en el suministro público de agua y saneamiento en el Norte, para establecer una plataforma de expertos al servicio del programa de fortalecimiento de las capacidades de la SNDE.

Esta amplia red de socios, construida en torno al eje principal integrado por los dos operadores del Sur (ONEP y SNDE), aporta además el apoyo técnico necesario, reduce los

riesgos de deficiencias por parte de uno de los socios y permite compartir conocimientos y experiencias. La iniciativa se dibuja igualmente como un proyecto piloto para plantear un nuevo modelo de cooperación (Norte-Sur-Sur) en el sector del agua.

A través de este partenariado, la ONEP desea compartir los conocimientos que ha adquirido mediante su buena gestión pública del agua en Marruecos. El 99 por ciento de la producción de agua potable del país depende de la ONEP y de las autoridades públicas locales. Sólo el 30 por ciento de la red principal de distribución de agua está en manos de operadores privados; el resto, es público. El índice de acceso a agua salubre es del 100 por cien en las zonas urbanas (el 8 por ciento de éste a través de fuentes públicas colectivas) y del 86 por ciento en las zonas rurales (aproximadamente un tercio a través de conexiones individuales y, el resto, a través de fuentes colectivas). El servicio está garantizado en todo el país de forma ininterrumpida, las 24 horas del día.

## **DESARROLLO DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA SNDE:**

**Fase 1:** Estudio de diagnóstico de las funciones de la SNDE y elaboración del plan de acción plurianual para la modernización y el fortalecimiento de las capacidades de la empresa.

**Fase 2:** Presentación del plan de acción plurianual al resto de socios, a organismos de cooperación internacional y a posibles donantes para recaudar fondos.

**Fase 3:** Ejecución del plan de acción plurianual (3 a 5 años).

En este contexto, la ONEP y la SNDE organizaron conjuntamente una primera mesa redonda que tuvo lugar el 24 de marzo de 2008 en Rabat. En ella, participaron los administradores responsables de los distintos operadores que componen el partenariado: la compañía pública Eaux de Paris, Vivaqua (Bruselas), SWDE (Bélgica), ONEA (Burkina Faso), SIAAP (Francia); posteriormente se sumaron también SCP (Société Canal de Provence, Francia) y Waternet (Amsterdam, Países Bajos). El encuentro contó también con la participación de representantes regionales de varios organismos de cooperación técnica (Alemania, Bélgica, España y Japón) y donantes de fondos (Banco Islámico de Desarrollo, Banco Alemán de Reconstrucción y Fomento, Banco Asiático de Desarrollo, Organismo Francés de Desarrollo y Banco Mundial).

Del encuentro surgió una importante declaración de principios que ha marcado la puesta en marcha del partenariado y del proyecto de fortalecimiento de las capacidades de la SNDE. Los socios se comprometen a “crear una nueva dinámica de partenariado que vaya más allá de las formas clásicas de la ayuda internacional, orientadas exclusivamente 'Norte-Sur', a favor de un partenariado centrado especialmente sobre el eje 'Sur-Sur', aunque abierto al Norte”. Se reafirmaron también los principios siguientes: “la ausencia de fines lucrativos, la transparencia, la puesta en común de los conocimientos, la gestión racional de los recursos y la gestión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento”.

La primera etapa del proceso consistió en la realización de un estudio de diagnóstico global de la SNDE, con el objetivo de elaborar un plan de acción plurianual y multidisciplinar para poner al día las capacidades de la SNDE en los planos técnico, organizativo e institucional, de forma que se convirtiera en una estructura capaz de asumir la realización de sus misiones de servicio público. El estudio fue realizado por una decena de expertos procedentes de la ONEP, SCP, ONEA y otros organismos internacionales.

Esta etapa, capitaneada por el Instituto Internacional del Agua y el Saneamiento (IEA), afiliado a la ONEP, se extendió entre marzo y agosto de 2010. El diagnóstico elaborado desembocó en el diseño de un exhaustivo plan de acción plurianual para la modernización y el fortalecimiento de las capacidades de la SNDE.

El 13 de diciembre de 2010 se organizó en Rabat una segunda mesa redonda para presentar los resultados del estudio de diagnóstico y el plan de acción para la modernización de la

SNDE a todos los socios potenciales (operadores públicos, agencias de la ONU, organismos de cooperación internacional e instituciones financieras internacionales). Esta mesa redonda, organizada por el IEA, estuvo copresidida por los directores ejecutivos de la SNDE y de la ONEP.

Muchos de los participantes en esta mesa redonda asumieron el compromiso firme de apoyar ciertos aspectos del plan de acción y hacerse cargo de ellos. Los elementos principales del plan son un programa de fortalecimiento de las capacidades que incluye actividades de formación y asesoramiento, así como la aportación de conocimientos y asistencia técnica de los operadores socios para impulsar las funciones administrativas y técnicas de la SNDE. Se prevé asimismo una reestructuración organizativa de la SNDE, con el fin de superar las deficiencias estructurales y modernizar el servicio de agua. En este marco, se realizarán también inversiones, especialmente para el establecimiento de un centro de formación sobre el agua. Entre las cuestiones identificadas como necesitadas de mejora figuran el refuerzo del agua rural y la protección ambiental de los recursos hídricos, desde la perspectiva de una gestión integrada de todo el ciclo del agua.

**TABLA RESUMEN DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA SNDE**  
**ÁMBITOS**  
**PRINCIPALES**

|  | <b>GESTIÓN</b>                          | <b>TÉCNICO</b> | <b>FINANZAS</b> | <b>TOTAL (euros)</b>   |
|--|---|----------------|-----------------|------------------------|
|  | 1.300.000,00 €                          |                |                 | <b>1.300.000,00 €</b>  |
| TI<br>PO<br>DE<br>A<br>C<br>C<br>I<br>ÓN | <b>FORMACIÓN</b>                        |                |                 |                        |
|  | <b>ASISTENCIA TÉCNICA</b>               | 220.000,00 €   | 820.000,00 €    | 360.000,00 €           |
|  | <b>ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO</b>          | 1.500.000,00 € | 300.000,00 €    | 700.000,00 €           |
|  | <b>INFRAESTRUCTURAS / EQUIPAMIENTOS</b> | 4.000.000,00 € |                 | 4.000.000,00 €         |
|  | <b>GESTIÓN DEL PROYECTO</b>             |                |                 | 1.000.000,00 €         |
|  | <b>TOTAL (in euros)</b>                 |                |                 | <b>10.360.000,00 €</b> |

#### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

El éxito de una iniciativa de esta envergadura está condicionada en gran medida por el apoyo político al más alto nivel de gobierno del país beneficiario. Los aspectos institucionales y de gobernanza, por un parte, y la calidad de los recursos humanos y su organización, por la otra, son –si no más– tan importantes como la financiación y la ejecución de inversiones e infraestructuras de agua y saneamiento.

Para ello, es necesario adoptar objetivos estratégicos y políticos claros para la generalización del acceso al agua potable y el saneamiento, evitar los caminos ya explorados y escapar de las fórmulas 'precocinadas', y encontrar soluciones concretas y adaptadas para responder a cada situación concreta.

El objetivo final es poner al día y desarrollar las capacidades de los operadores públicos, especialmente en países del Sur, con miras a que se conviertan en estructuras eficaces al servicio de la ampliación del acceso de agua potable y saneamiento a través del fomento de modelos de partenariado público Sur-Sur con el respaldo de una gran red del Norte, y orientados por los principios del intercambio de conocimientos y de la solidaridad.

*Samir Bensaid es director ejecutivo del Instituto Internacional del Agua y el Saneamiento (IEA). El IEA fue creado por la ONEP (Oficina Nacional del Agua Potable de Marruecos) para promover el fortalecimiento de capacidades y las actividades de investigación y desarrollo.*

El artículo fue publicado en mayo de 2011 como un capítulo contribución a la "Reclaiming Public Water". <http://www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-2>

## Notas

<sup>i</sup> Véase, por ejemplo, el excelente Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>ii</sup> “Transcurridos quince años, las inversiones realizadas por los operadores privados sólo han permitido conectar a la red 600.000 hogares en el África subsahariana y en Asia meridional y oriental (excepto China); esta cifra representa menos del 1 por ciento de las personas que deberían haber logrado una conexión para responder a los ODM”. *The United Nations Water Operator Partnerships initiative, Emanuele Lobina, PSIRU, Business School, University of Greenwich, 2007*

<sup>iii</sup> “Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures”. A. Estache, S. Perelman, L. Trujillo World Bank Policy Research Working Paper 3514, febrero de 2005.

<sup>iv</sup> “Se ha realizado una exhaustiva revisión de 22 pruebas empíricas y 48 estudios de caso sobre el efecto de la participación del sector privado en los servicios de agua. Este estudio demuestra que la participación del sector privado en el suministro de agua, de por sí, no conduce sistemáticamente a mejoras en la eficiencia”. *OECD Development Centre - Working Paper No. 265: Private Sector Participation & Regulatory Reform in Water Supply: Southern Mediterranean Experience, 2008.*

<sup>v</sup> United Nations Secretary-General’s Advisory Board on Water and Sanitation (2006) *Hashimoto Action Plan - Compendium of Actions*, marzo de 2006.

<sup>vi</sup> La Declaración de París, aprobada el 2 de marzo de 2005, es un acuerdo internacional por el que más de 100 ministros, directores de organismos y altos funcionarios se comprometen a emprender acciones en sus países u organizaciones para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Los signatarios de la declaración se comprometen asimismo a incrementar sus esfuerzos para armonizar, alinear y gestionar la ayuda basándose en una serie de acciones e indicadores susceptibles de seguimiento.