



municipalservicesproject

OCCASIONAL PAPER No. 29 – FEBRERO DE 2016

# Eficiencia social y el futuro de los partenariados entre operadores de agua

Madeleine Bélanger Dumontier, David A. McDonald,  
Susan Spronk, Catherine Baron y Dieter Wartchow

**Editor de la serie: David A. McDonald**

---

### **SOBRE EL PROYECTO**

El Proyecto Servicios Municipales (MSP) es un proyecto de investigación que estudia alternativas a la privatización y mercantilización de la provisión de servicios de agua y saneamiento, electricidad y sanidad en África, América Latina y Asia. Este proyecto multidisciplinario está formado por académicos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y activistas de todo el mundo que se dedican a analizar modelos alternativos de provisión de servicios a fin de comprender qué condiciones son necesarias para garantizar su sostenibilidad y transferibilidad.

© 2016 Municipal Services Project

### **Socios**

Africa Water Network | Queen's University | African Centre on Citizenship and Democracy | Red Vida | Centro de Estudios Superiores Universitarios | Regional Network on Equity in Health in Eastern and Southern Africa | Focus on the Global South | School of Oriental and African Studies | People's Health Movement | Transnational Institute | Public Services International Research Unit | University of Ottawa School of International Development and Global Studies

# Índice

---

<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>¿Agua para todos? .....</b>	<b>4</b>
<b>¿Cuál es el rol de los WOP? .....</b>	<b>5</b>
<b>Estudios de caso .....</b>	<b>7</b>
Los WOP en África: El caso de ONEA y ONEE .....	7
Burkina Faso.....	9
Marruecos.....	13
Los WOP en América Latina: El caso de OSE y DMAE.....	16
Uruguay.....	16
Brasil .....	20
<b>Recomendaciones: Promoviendo la eficiencia social en los WOP .....</b>	<b>23</b>
Reconociendo los logros sociales .....	23
Buscando y midiendo la eficiencia social .....	24
Participación amplia.....	28
<b>Conclusiones .....</b>	<b>29</b>

## Introducción

La medición y comparación del desempeño de los operadores de agua es un fenómeno relativamente nuevo. La evaluación comparativa – o *benchmarking* en inglés – fue popularizada por primera vez en el sector privado en la década de 1970 y adoptada por el sector público en la década de 1990. Ahora es una práctica muy extendida en los servicios de agua, y la mayoría de los operadores de agua de todo el mundo utilizan algún tipo de evaluación de rendimiento estandarizado.

Gran parte de esta evaluación comparativa tiene que ver con mejorar la ‘eficiencia’ (entendida esta como la capacidad de generar el máximo beneficio con los recursos disponibles para realizar el mandato del servicio), pero con un enfoque predominantemente en los indicadores financieros y técnicos (Boelens y Vos 2012; McDonald 2014). Esta es una perspectiva importante y comprensible: sin procesos operativos eficientes y un uso racional de las finanzas puede ser difícil mejorar y ampliar los servicios de agua, especialmente para los pobres. La evaluación comparativa puede ayudar a los operadores de agua a hacer un seguimiento de su rendimiento y a compararse entre sí en las distintas jurisdicciones, lo que podría conducir al surgimiento de ‘buenas prácticas’.

Pero, ¿qué pasa si se pone demasiado énfasis en la eficiencia técnica y financiera? En este trabajo sostenemos que gran parte del *benchmarking*<sup>1</sup> que tiene lugar en el sector del agua hoy en día margina a indicadores como la equidad y asequibilidad, lo que dificulta que los operadores de agua persigan objetivos sociales, políticos y ambientales más desarrollados.

Como alternativa introducimos el concepto de ‘eficiencia social’ para ampliar el alcance de la evaluación del rendimiento de los servicios de agua. Esta forma revisada de evaluación comparativa considera las cuestiones financieras de una manera seria, pero también hace ajustes en la manera en la que el rendimiento es medido y añade un nuevo criterio de evaluación que hace hincapié en la equidad y la promoción de ‘lo público’.

Con esta revisión de los parámetros de desempeño, las empresas de servicios públicos pueden ser medidas con mayor amplitud por el impacto que tienen sobre el bienestar público (Spronk 2010). Por lo tanto se considera que un operador de agua es socialmente más eficiente en cuanto más contribuya al bienestar de los ciudadanos mediante la mejora de los resultados en salud, el acceso equitativo y asequible al elemento líquido. Tales resultados no necesariamente requieren una gestión austera, excedentes financieros o mejor tecnología; un plan para hacer frente a la inequidad, un fuerte compromiso con la salud y seguridad de las y los trabajadores, y una buena coordinación intergubernamental podrían tener más impacto en la mejora global de la eficiencia del servicio público que un enfoque centrado en el agua no contabilizada o los costos de mantenimiento.

Esta forma alternativa de evaluación del rendimiento es particularmente relevante para los partenariados entre operadores de agua (WOP, por su sigla en inglés) por varias razones. En primer lugar,

la mayoría de los participantes de los partenariados utilizan sistemas de *benchmarking*, y gran parte del establecimiento de prioridades en estas asociaciones ha sido impulsada por criterios técnicos y financieros, como la reducción de agua no contabilizada. En segundo lugar, uno de los preceptos de la Alianza Mundial de Partenariados entre Operadores de Agua (GWOPA, por su sigla en inglés) es el de mejorar los resultados sociales, lo cual hace que los parámetros alternativos de evaluación comparativa sean esenciales para el avance de las formas de transferencia de conocimiento orientadas a la equidad (sin olvidar la eficiencia técnica y financiera). Finalmente, muchos de los participantes de los WOP ya toman en cuenta las cuestiones relativas a la eficiencia social, y se han convertido en una parte importante de las operaciones en sus países (si no de nombre, al menos en la práctica).

Por lo tanto, los WOP podrían servir como una excelente plataforma para la experimentación de nuevas formas de evaluación del rendimiento. De hecho, teniendo en cuenta los presupuestos relativamente pequeños que podrían aprovecharse, la promoción de la eficiencia social podría ser la contribución más importante que la GWOPA hace al intercambio de conocimientos en el sector del agua. Los WOP podrían generar repercusiones sociales significativas.

Comenzamos este documento con un recordatorio sobre las crecientes inequidades en torno al agua en el Sur, lo que subraya la necesidad de mejorar las herramientas metodológicas para la evaluación de la equidad, la calidad y la sostenibilidad. A continuación realizamos un breve repaso de la historia de GWOPA y su misión: "prestar un servicio mejor a más personas, en especial a los pobres" (2013a, 10).

El cuerpo principal del documento es una revisión de dos WOP: uno en África, y otro en América Latina. El partenariado africano es entre la Oficina Nacional de Electricidad y Agua Potable de Marruecos (*Office National de l'Électricité et de l'Eau Potable*, ONEE) y la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento de Burkina Faso (*Office National de l'Eau et de l'Assainissement*, ONEA). El partenariado en América Latina es entre Obras Sanitarias del Estado (OSE) del Uruguay y el *Departamento Municipal de Água e Esgotos* (DMAE) de Porto Alegre en Brasil. Se eligieron estos casos porque involucran a empresas de servicios públicos que han demostrado un excelente rendimiento en comparación con sus pares de la región (usando los indicadores del *benchmarking* tradicional), y que persiguen asimismo preceptos sociales en sus países.

La investigación muestra que estos dos partenariados reflejan la tendencia general de priorizar la eficiencia técnica y financiera. A pesar de tener programas sociales innovadores en sus países respectivos, ninguno de los WOP tiene objetivos formales a favor de los pobres o mecanismos de evaluación para determinar los resultados en favor de este grupo de personas. Esto destaca el potencial sin explotar para el intercambio de conocimientos sobre este tipo de experiencias. Plataformas como el GWOPA podrían proporcionar la orientación y los incentivos necesarios para emparejar a operadores de agua interesados en iniciativas propobre y dar prioridad a la eficiencia social en los intercambios.

Finalmente, ofrecemos una serie de recomendaciones. En primer lugar, los operadores públicos tienen que reconocer y promover sus propios logros sociales; el GWOPA debería trabajar para identificar a operadores de agua con experiencia social y tratar de emparejarlos con los socios adecuados. En segundo lugar, se precisan esfuerzos concertados para diseñar, implementar y evaluar proyectos con metas explícitas propobres y para lo cual se requerirán nuevas herramientas para medir el desempeño en los indicadores sociales. Y en tercer lugar, el GWOPA debe fomentar un debate amplio entre las partes interesadas, incluyendo a los trabajadores y ciudadanos, en el desarrollo de este tipo de sistemas de evaluación comparativa. Estos no son cambios fáciles de hacer, pero pueden proporcionar oportunidades para interactuar mejor con los operadores de agua en materia de objetivos sociales y para el avance del mandato que tiene el GWOPA de aliviar la pobreza. Los proyectos piloto enfocados en indicadores sociales podrían contribuir a la expansión de técnicas de evaluación del desempeño y al desarrollo de nuevas formas de emparejar las necesidades y capacidades para el intercambio de conocimientos entre los operadores públicos de agua, basándose siempre en metas a favor de los pobres.

## ¿Agua para todos?

En 2012 se conocieron las metas de acceso al agua establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuando se informó que el 89% de la población mundial utilizaba una fuente mejorada de agua potable. Sin embargo, “aún persisten profundas desigualdades geográficas, socioculturales y económicas que, en algunos casos, se han agudizado” (OMS y UNICEF 2014, v). De hecho, las cifras globales de cobertura ocultan dificultades persistentes en los países menos desarrollados donde, en 2010, el 37% de la población estuvo privada de agua (Boussichas, Coudert y Gillot 2013, 41).

Asimismo, existen importantes inequidades dentro de los países: zonas pobres de las ciudades o áreas rurales relegadas o que han experimentado un acceso deteriorado (WWAP 2015, 43). Como resultado, las metodologías utilizadas para evaluar los avances en los ODM han sido objeto de enormes críticas (Coalition Eau 2014). Las tasas de cobertura significativamente menores para los grupos marginados rara vez se toman en cuenta en las estadísticas nacionales debido al enfoque en los ‘resultados agregados’ de los indicadores de los ODM (Baron 2015; UN-Water 2013).

Además, se ha dicho que el enfoque sectorial de los ODM contradice el enfoque integrado esencial para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (Baron 2015; WWAP 2015). Por lo tanto, las negociaciones sobre la agenda de desarrollo después del 2015 adoptaron un enfoque más sistémico, proponiendo un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico para el acceso universal al agua y al saneamiento para 2030 con metas como la calidad del agua, el uso eficiente, la protección de los ecosistemas, etc. (UN-Water 2014). Aquí también se reconocen explícitamente las interrelaciones con temas como la alimentación, la energía, la educación, la salud y el género, e incluso la

paz y la seguridad (Baron 2015). En este sentido, los desafíos metodológicos en la medición de las mejoras se han puesto en primer plano (UN-Water 2015), por lo que el presente análisis de los indicadores sociales no podría ser más oportuno.

Los estados miembros de la ONU adoptaron los ODS en septiembre de 2015, pero todavía se está deliberando sobre su potencial para lograr un cambio real. Dada la importancia del agua y el saneamiento para el desarrollo es imprescindible comprender mejor el papel que los operadores de agua han desempeñado en la ampliación y mejora de los servicios, y cómo su cooperación a través los WOP puede ayudar a avanzar mejor en estos objetivos en el futuro.

## ¿Cuál es el rol de los WOP?

En marzo de 2006 la Junta Asesora del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Agua y Saneamiento presentó el Plan de Acción de Hashimoto, reconociendo a los WOP como una forma de acelerar avances en los ODM. Considerando el papel clave de los operadores de agua públicos en todo el mundo, se esperaba que un “programa estructurado de cooperación (...) basado en el apoyo mutuo y sin fines de lucro”<sup>2</sup> ayudaría a mejorar los servicios de agua para los más necesitados (UNSGAB 2006, 3). ONU-Hábitat tomó el liderazgo para apoyar esta iniciativa, y en enero de 2009 se estableció la Alianza Mundial de Partenariados entre Operadores de Agua (GWOPA) mediante una asamblea general y un comité directivo internacional para asesorar a una secretaría, que se encargaría de coordinar todas las actividades.

Un WOP se define como un intercambio “de ayuda mutua entre dos o más operadores de agua o saneamiento que se lleva a cabo sin ánimo de lucro, con el objetivo de fortalecer la capacidad, potenciar el rendimiento y conseguir que el operador pueda prestar un servicio mejor a más personas, en especial a los pobres” (GWOPA 2013a, 10). Todos los miembros del GWOPA acuerdan adherirse a un conjunto de principios y un código de conducta en los partenariados, basado en los valores de solidaridad, inclusión y transparencia<sup>3</sup>. Los miembros del comité directivo son elegidos entre los operadores de agua públicos y privados, así como los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, mientras que los socios financieros se consideran miembros permanentes, siempre y cuando se mantengan activos dentro de la alianza (p. ej., los bancos de desarrollo y organismos de ayuda bilateral).

El discurso de GWOPA se ha mantenido en línea con la intención original de Hashimoto. La actual estrategia quinquenal hace hincapié en que el objetivo principal de los WOP es ayudar a los miembros a lograr el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento sostenibles y de alta calidad, basado en el apoyo a los operadores públicos como ‘aprendices’ (*mentees* en inglés) y en algunos casos con los operadores del sector privado actuando como ‘mentores’ sobre la base de relaciones sin fines de lucro (GWOPA 2013a). En un congreso mundial en 2014 se les recordó a los miembros

de la Alianza que la “más grande contribución de los WOP era aumentar las capacidades y catalizar el cambio necesario para mejorar el acceso a los pobres” (GWOPA 2014, 6).

Las estrategias de GWOPA priorizan la transformación de los “procesos [de los operadores de agua] para *aumentar su eficiencia*, lo que conduce a una mayor sostenibilidad económica y, finalmente, a la capacidad de mejorar y ampliar sus servicios” (GWOPA 2013a, 10, énfasis nuestro). La meta es avanzar en una amplia gama de objetivos de rendimiento, pero la promoción de la eficiencia técnica y la sostenibilidad financiera deja sin cuestionar el supuesto de que las mejoras operativas y la transparencia fiscal necesariamente mejorarán los resultados sociales. ¿Quiénes son los beneficiarios de estas mejoras exactamente? ¿De qué manera van a ser monitoreados y medidos los impactos sociales? ¿Cómo se transfiere el conocimiento sobre la relación eficiencia-equidad? No existen mecanismos formales en el marco de GWOPA para tales evaluaciones más allá de un admirable pero vago compromiso de centrarse en “la transferencia de conocimientos especializados sobre la prestación de servicios para los pobres, la implantación en los asentamientos informales, la fijación de tarifas justas y cuestiones similares” (GWOPA 2013a, 10).

Los estudios de caso publicados por GWOPA hasta la fecha<sup>4</sup> han documentado la transferencia de conocimientos entre los operadores de agua en las siguientes áreas: capacitación del personal en el uso de nuevas tecnologías y equipos especializados (p. ej., medición, tratamiento, sistemas de tecnologías de la información y sistemas de información geográfica), mejora de la planificación operativa (p. ej., la reducción de pérdidas, gestión de activos) y la gestión de distribución (p. ej., facturación, recaudación de ingresos, recursos humanos). Los impactos demostrados en las poblaciones meta son la excepción, mientras que los logros ingenieriles y técnicos que mejoran la capacidad de los servicios públicos y las nuevas herramientas de gestión que impulsan el desempeño financiero se promocionan como pruebas de ‘éxito’, porque esos fueron los objetivos formulados. Como ejemplo de ello, los WOP han incluido sistemáticamente objetivos relacionados con la obtención de certificaciones de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por su sigla en inglés), pero sin una articulación clara de cómo podrían beneficiar a los pobres o cómo se supervisaría su progreso en este frente.

Parte del problema parece ser la forma en que se descentralizan y financian los WOP a nivel regional. Los bancos multilaterales y regionales de desarrollo están mejor posicionados en materia de capacidades de organización y de recursos para influir en los objetivos de los partenariados entre los operadores de agua, lo cual conlleva a que dichos intercambios tengan un enfoque desproporcionado en la promoción del *benchmarking* centrado en la eficiencia. A modo de ejemplo, el WOP-África fue creado en 2007 y gestionado por la Asociación Africana del Agua (*African Water Association*) y la Asociación Internacional del Agua (*International Water Association*, IWA-África Oriental), con el apoyo de GWOPA, el Banco Mundial y más tarde el Banco Africano de Desarrollo y USAID. En su primera ronda, los partenariados WOP-África estuvieron centrados en los Planes de Mejora de Rendimiento (PiP, por su sigla en inglés)<sup>5</sup> en el servicio al cliente y el rendimiento



financiero y técnico (GWOPA 2010). Un estudio del programa destacó el deterioro de las tasas de cobertura e instó a los servicios públicos “a extender los servicios a los pobres en las zonas urbanas” (WSP *et al* 2011, 4). Sin embargo, una de las herramientas de medición promovidas en el mismo informe, la Iniciativa de Benchmarking Municipal de Servicios de Agua<sup>6</sup>, no hace ninguna mención a la equidad, las estrategias propobre o a la forma de evaluar si ha habido una expansión adecuada de la cobertura a los hogares de bajos ingresos. Años más tarde, las actividades de WOP-África siguen centrándose en objetivos de *benchmarking* financieros similares (p. ej., Benín, Mauritania, Nigeria en 2014), aunque recientemente se han hecho esfuerzos para introducir directrices que alientan a que las empresas de servicios públicos también prevean componentes sociales (GWOPA y OFID 2014).

Tendencias similares se observan en América Latina. Lanzada en 2007, la plataforma WOP-LAC fue coordinada y financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante la primera ronda los partenariados cubrieron una amplia gama de áreas, incluyendo la eficiencia energética, la reducción de la pérdida de agua, el aprovisionamiento electrónico, la gestión de activos y servicio orientado al cliente, todas ellas relacionadas con indicadores clave de *benchmarking* que no tenían vínculos explícitamente establecidos con mandatos propobre. Según Terhorst (2012, 4), estos WOP “surgen como un instrumento a través del cual el BID promueve su propia agenda política y fomenta proyectos preexistentes”. Frente a este tipo de críticas, la plataforma regional fue trasladada posteriormente a la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS) en 2012, pero los objetivos concretos propobre aún no se han materializado en los WOP en la región.

En suma, la confianza generalizada en las herramientas de medición con un enfoque en los indicadores financieros y técnicos, con poco o ningún vínculo con objetivos propobre, parece poco adecuado a los objetivos sociales de los WOP y a las necesidades de muchos operadores de agua. En 2011, los participantes del congreso de GWOPA ya advertían que “no hay un vínculo sistemático entre la eficiencia y el acceso equitativo” (GWOPA 2011, 12). Por lo tanto, queda mucho trabajo por hacer en cuanto a la integración de un componente social a las actividades de los WOP para asegurar que las metas de eficiencia conduzcan a mejoras para las poblaciones marginadas.

## Estudios de caso

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el propósito de nuestra investigación fue investigar cómo los socios de los WOP están midiendo las mejoras de eficiencia en la práctica, y si estos indicadores son apropiados para promover el desarrollo social. Hemos seleccionado dos WOP Sur-Sur. Uno de ellos entre ONEA de Burkina Faso y ONEE de Marruecos; y el otro entre OSE de Uruguay y DMAE de Porto Alegre, Brasil. ONEE y OSE son miembros activos dentro del GWOPA, y ONEA ha estado involucrada en muchos proyectos WOP en África.

Estos partenariados fueron elegidos en parte debido a que sus acuerdos son típicos de las actividades de los WOP con un enfoque en la medición, la tecnología de tratamiento de aguas, análisis de laboratorio y manejo de recursos. El partenariado ONEA-ONEE es el más formalizado, e incluye a un donante externo (Banco Islámico de Desarrollo), mientras que el caso de OSE-DMAE ilustra el potencial para unos WOP más independientes y horizontales en contextos en los que la capacidad técnica combinada es mayor y donde existen recursos financieros, aunque sean limitados.

Para cada WOP se realizó un estudio general a fondo de cada operador de agua, se revisaron los objetivos del partenariado conforme a lo establecido en los acuerdos formales, se examinaron las actividades de transferencia de conocimientos y métodos de evaluación concretos y se documentaron las prácticas sociales innovadoras de cada operador en su país para poner de relieve el potencial del intercambio de saberes sobre los diferentes tipos de especialización 'social'. Cuatro investigadores con conocimiento previo sobre las empresas de servicios públicos participaron en visitas de campo de una semana para la realización de entrevistas en persona usando un cuestionario común semiestructurado con el personal y los directivos clave. También se llevaron a cabo discusiones con grupos focales. Finalmente se entrevistó a los coordinadores del GWOPA para tener una mejor idea del contexto de financiación internacional de estos WOP.

## Los WOP en África: El caso de ONEA y ONEE

Se espera que en los próximos 20 años la población urbana de África se duplique y que la demanda de agua se triplique (GWOPA 2014, 41), lo cual afectará particularmente las áreas marginadas donde la planificación urbana es deficiente. Una comparación regional de los operadores de agua advirtió que "menos del 20% de las empresas de servicios públicos cuentan con estrategias pro-pobre" (WSP et al 2011, 11), mientras que "la seguridad del agua urbana está en riesgo debido a la creciente presión sobre los recursos hídricos, la mala o nula gestión de aguas residuales y por la permanente amenaza de eventos extremos" (African Union 2014). En este contexto, el Banco Islámico de Desarrollo está facilitando un partenariado sobre la calidad del agua entre el proveedor nacional de agua y saneamiento de Burkina Faso, ONEA, y la empresa pública de agua, saneamiento y electricidad de Marruecos, ONEE (BiD, AMCI y ONEA 2015).

Actuando como un 'mentor', ONEE se basa en su experiencia como 'aprendiz' con numerosos socios en el Norte, así como otras iniciativas Sur-Sur con socios africanos y del Medio Oriente (Camerún, Jordania, Líbano, Malí, Mauritania, Palestina, Senegal, Sudán y Túnez). ONEE ha tenido la capacidad de gestionar un gran número de partenariados en los últimos 15 años gracias al papel dinámico de desarrollo de capacidades que desempeña su propio Instituto Internacional de Agua y Saneamiento (*International Water and Sanitation Institute, IEA*), que dedica alrededor de una tercera parte de su presupuesto a la formación regional.

ONEA también se está convirtiendo en un líder de los WOP en la región; ha firmado acuerdos para

actuar como 'mentor' con Benín, Chad, Guinea y Togo en los últimos cuatro años. El hecho de que el exdirector ejecutivo de la empresa de agua de Burkina Faso fuera (y siga siendo) el vicepresidente de la Asociación Africana del Agua (AfWA) ha ayudado a aumentar su visibilidad. El papel clave de ONEA en la promoción de partenariados en la región también fue reconocido en un taller en Abidjan en marzo de 2015 donde se le pidió presentar un estudio de las actividades WOP en el África a la fecha.

Durante nuestras entrevistas de campo se identificó que la mayoría de los WOP en la región surgen de relaciones de trabajo preexistentes construidas a través AfWA y constituyen en varias ocasiones una "institucionalización" de esta colaboración. Tal fue el caso del partenariado Burkina Faso-Marruecos: durante 2000 todo el personal de ONEA fue capacitado en Rabat y con frecuencia se reunieron con sus compañeros de ONEE en eventos de AfWA. La idea de una asociación formal a más largo plazo surgió en 2013 cuando el Banco Islámico de Desarrollo le preguntó a ONEE si se emparejaría con un país subsahariano, y el operador marroquí sugirió a la empresa de agua de Burkina Faso.

## Burkina Faso

De acuerdo a las estadísticas más recientes, en 2014 Burkina Faso logró sus metas de los ODM en relación al agua potable en las zonas urbanas, con una tasa de acceso del 87% (64,1% en las zonas rurales; MAHRH 2015). Estas cifras representan un logro considerable teniendo en cuenta que Burkina Faso está en la categoría de países menos adelantados, aunque la metodología detrás de los indicadores sigue siendo objeto de controversia (Coalition Eau 2014). Este éxito ha hecho de ONEA un líder en el sector de agua de la región, ha atraído a muchos donantes, y ha contribuido a la creación de varios WOP para mostrar su experiencia.

Como país de la región sudano-saheliana, Burkina Faso se enfrenta a restricciones en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos, en particular en la meseta central donde se encuentra la capital, Uagadugú. Con una población de 2,3 millones de personas, la ciudad está experimentando una de las tasas de crecimiento urbano más grandes de África Occidental (aproximadamente 7%; Artelia 2013). La expansión urbana está vinculada al desarrollo de asentamientos informales donde el acceso a los servicios básicos es particularmente problemático (esta es la situación de aproximadamente el 35% de los residentes de la ciudad de acuerdo a algunos estudios, ver Boyer 2010).

ONEA es responsable de la producción, el tratamiento y la distribución de agua, así como del saneamiento en municipios de más de 10.000 habitantes, pero sólo en aquellos lugares donde prevén poder cubrir sus costos de operación y mantenimiento. Este requisito de recuperación de costos explica por qué muchos de los asentamientos informales no fueron atendidos sino hasta hace poco.

### *La eficiencia técnica y de gestión impulsa los partenariados*

Es en este contexto que el WOP con ONEE fue lanzado con un enfoque en la mejora de la calidad del agua cruda en las zonas de captación. En abril de 2013, ONEE realizó una “visita de diagnóstico” que llevó a una evaluación conjunta de las necesidades y se desarrolló un plan de trabajo de dos años que fue aprobado en enero del 2014 por todos los socios. El Banco Islámico de Desarrollo, ONEE y ONEA comprometieron un total de USD 939.000, cada uno aportando aproximadamente una tercera parte del presupuesto. El acuerdo marco fue firmado en enero de 2015 – sin embargo, uno de los entrevistados señaló que los fondos no habían sido transferidos aún –. Dado el alto nivel de confianza entre estas empresas, los retrasos no impidieron que ONEA invirtiera tiempo en las actividades del partenariado y recursos para la compra de materiales.

El primer objetivo del Plan de Acción del WOP – el más importante de acuerdo a nuestros entrevistados – es mejorar la calidad del agua en las presas Ziga y Loumbila mediante la reducción de la eutrofización, que se manifiesta en la proliferación de algas. Según uno de los entrevistados, en 2005, los ambientalistas de ONEA “habían notado este problema en las presas, que se debe principalmente al cultivo de hortalizas y la sedimentación”. El Plan de Acción tiene como objetivo “reducir el costo del tratamiento” y mejorar “la gestión de las cuencas hidrográficas en relación con las presas”. No hay meta social formal asociada a estas reducciones de costos, pero los entrevistados informalmente vincularon estas actividades al objetivo de mantener bajos los costos del agua, sobre todo para los pobres<sup>7</sup>.

También es importante destacar que el Plan de Acción menciona sólo ‘sabor y olor’, ‘oxígeno disuelto’ y ‘tasas de concentración de algas’ como los indicadores de desempeño, y en realidad no proporciona herramientas para monitorear el impacto ambiental más amplio de las actividades del WOP o su efecto sobre los agricultores que viven en la zona. Este vacío en los mecanismos de vigilancia social y ambiental del WOP podría explicarse en parte por la visión planteada durante nuestras entrevistas de que estos partenariados constituyen, en general, un “mecanismo de acompañamiento en términos de posibilidades económicas”. En consecuencia, lo que se percibe como ‘resultados’ se puede limitar a la compra de equipos, tales como botes de goma e instrumentos de muestreo, como descubrimos durante nuestra visita al laboratorio de Ziga en junio de 2015. Esto también puede reflejar los peligros de un enfoque de un WOP que involucra a muy pocos actores sociales, y deja la selección de los indicadores de desempeño y de resultados en manos de los ‘expertos’.

Un segundo objetivo del Plan de Acción del WOP es “optimizar” la operación de las plantas de tratamiento de agua que dan servicio a Uagadugú; esto, sin embargo parecía menos importante para el WOP desde el punto de vista de nuestros entrevistados. El impacto deseado es “mejorar la satisfacción del consumidor”, pero, al igual que con el primer objetivo, no está claro cómo los índices de ‘turbidez’ y ‘saturación’ responderán por la calidad de servicio en un contexto de preocupación por la disponibilidad de agua y el “aumento de las necesidades en términos del volumen de agua” (ONEE 2013).

El tercer objetivo del Plan de Acción es el de “mejorar el control de la calidad del agua en el laboratorio central” para asegurar el uso eficiente de los equipos y poner en marcha un sistema mejorado que garantice la calidad requerida para la certificación ISO 17025. Muchos en ONEA se encontraban entusiasmados con la idea de cumplir estos estándares internacionales, pero no estaba claro cómo la certificación ISO ayudaría a satisfacer las necesidades de la población local, especialmente de los pobres. Finalmente, el cuarto objetivo del Plan de Acción es el de “mejorar el monitoreo de la calidad del agua a nivel de la red de distribución”, una tarea que no fue mencionada como un elemento clave en las entrevistas a pesar de estar más directamente relacionada con la satisfacción del usuario.

En resumen, las entrevistas revelaron que los objetivos del WOP no han enfatizado ni se han planteado de manera adecuada preguntas sociales y ambientales; una debilidad que se refleja en la elección de los indicadores utilizados para medir su impacto. Es así incluso a pesar de un compromiso interno de mejoras socialmente responsables para el servicio de agua y la capacidad de muchos entrevistados para explicar los vínculos indirectos entre las actividades de los WOP y la misión social de ONEA.

Durante nuestro trabajo de campo la mayoría de los entrevistados vincularon el concepto de eficiencia al rendimiento técnico y financiero, en referencia a los más de 30 indicadores publicados anualmente por ONEA para cumplir con su contrato de desempeño firmado con el Estado. En particular, los bajos niveles de agua no contabilizada (16,5% en 2013), la productividad del personal (3,4 empleados por cada 1.000 clientes en 2013) y las altas tasas de recuperación de costos (alrededor del 98% para los clientes privados y tomas de agua en 2013) son el orgullo de sus gerentes (Baron 2014, 13). En gran medida, estos indicadores también reflejan la experiencia impartida a través de otros WOP que operan en la actualidad (p. ej., en Chad y Togo).

Como Baron (2014, 2) ha demostrado, los indicadores de rendimiento medidos por ONEA “prestan atención secundaria a los indicadores de reducción de la pobreza y las tasas de acceso al agua por los más pobres, a pesar de que se les menciona como una preocupación en los discursos en repetidas ocasiones” y que son abordados hasta cierto punto a través de la actual política en favor de los pobres. Por otra parte, ningún indicador toma explícitamente en cuenta aspectos relacionados con la salud, el medio ambiente o dimensiones de género de los servicios de agua (Ballance y Trémolet 2005).

De acuerdo con un empleado de ONEA involucrado activamente en los partenariados, los limitados recursos asignados a los WOP, tanto en términos de tiempo como de presupuesto, podrían explicar por qué el abanico de posibilidades se ha reducido con el tiempo. El entrevistado recordó que en el inicio del proceso de los WOP la lista de asuntos que debían abordarse era bastante extensa, pero gradualmente los operadores se enfocaron en sus áreas de especialización: “Si bien originalmente los WOP abarcaban una amplia gama de temas que podrían estar relacionados con el medio ambiente, etc., pronto se hizo necesario que los operadores se enfocaran en la mejora de su rendimiento y por lo tanto en los indicadores de desempeño para el agua, saneamiento y gestión”.

### *La inclusión social como factor esencial del proyecto de la presa Ziga*

Irónicamente, las políticas propobres que se están desarrollando al interior de ONEA, así como su experiencia ambiental, apenas son consideradas en sus WOP, a pesar de que constituyen el ‘valor añadido’ en el contexto de África Occidental. De particular interés son los pasos que ONEA realizó en el año 2002 y mediante el establecimiento de la Alianza de los Grupos de Gestión, para garantizar la sostenibilidad social de la infraestructura en la presa Ziga. Según los entrevistados, ONEA reconoció la necesidad de contar con un interlocutor creíble en el lugar y este mecanismo participativo innovador fue desarrollado para mantener el diálogo con los diversos representantes de las 16 poblaciones de los alrededores que tuvieron que ser desalojadas y compensadas para la construcción de la presa. La Alianza se basó en un “marco de autoregulación” (ONEA 2013).

Sin embargo y a pesar de que el cambio frecuente del suelo para el cultivo de hortalizas en las riberas y el uso de fertilizantes y pesticidas son perjudiciales para el medio ambiente, los agricultores procedentes de las provincias cercanas han vuelto a ocupar gradualmente el sitio, atraídos por “la disponibilidad permanente de agua en la cuenca del embalse Ziga y la posibilidad de producir cultivos fuera de temporada” (ONEA 2013). En consecuencia, en 2013, un nuevo acuerdo se desarrolló entre ONEA y la Alianza para establecer reuniones periódicas con todos los representantes regionales que participan (uno de los entrevistados señaló que muchas reuniones informales se celebran también en el campo entre los agricultores y el personal de ONEA).

Desde un punto de vista ambiental, vale la pena señalar que una política de reforestación innovadora se ha establecido para proteger la presa Ziga. Los árboles fueron elegidos tomando en cuenta la aceptación de los suelos y la posibilidad de diseminación a través de los animales, lo que garantiza la reforestación inmediata de la zona sin intervención humana después de plantarse los primeros árboles. Este trabajo, financiado por ONEA, ha sido delegado a la Alianza al igual que otras actividades de mantenimiento en la zona que generan ingresos para la población local (p. ej., construcción de estanques de peces para la lucha contra la eutrofización, el mantenimiento de las orillas de la presa y el dique, plomería, etc.). Del mismo modo, ONEA, a través del Ministerio, autoriza la pesca en áreas específicas, permitiendo así la alimentación de las familias y la generación de ingresos para algunos hogares.

Dada la clara relación con el objetivo principal de mejorar la calidad del agua y la gestión de las cuencas hidrográficas, es sorprendente que este tipo de experiencia social no fuera integrada en el proceso WOP ni fuera mencionada espontáneamente por los entrevistados durante nuestra visita de campo. Esta omisión probablemente subraya la necesidad de sensibilización que permita a los expertos en la operación del sistema de agua de ONEA valorar el componente del trabajo social existente, así como el potencial, especialmente si quieren retomar los fundamentos de los WOP en términos de mejorar el servicio para las poblaciones vulnerables.

## Marruecos

ONEE ha sido el proveedor nacional del agua y electricidad de Marruecos desde 2012, cuando la Oficina Nacional del Agua Potable (ONEP, fundada en 1972) se fusionó con la Oficina Nacional de Electricidad (ONE) con el fin de racionalizar los gastos. También ha sido uno de los actores más dinámicos dentro de GWOPA y un promotor de largo plazo de la cooperación Sur-Sur.

Como entidad pública con autonomía financiera, ONEE opera con un contrato por cuatro años basado en el rendimiento y negociado con el gobierno. El área del agua se hace cargo de la gestión de recursos a nivel nacional, la producción (casi un monopolio) y distribución en unos 680 municipios, sirviendo a un total de 5 millones de habitantes, en su mayoría fuera de los principales centros urbanos. Las autoridades locales son legalmente responsables de la entrega de agua en Marruecos y pueden decidir si gestionan los servicios por sí mismos, o si los delegan a proveedores privados, a ONEE o a las asociaciones de usuarios (pS-Eau 2014). Por lo tanto, la mayor parte del trabajo de ONEE se centra en la producción, con su experiencia en la calidad del agua cruda y los procesos de tratamiento, como se refleja en el WOP con Burkina Faso.

### *Acceso universal o eficiencia técnica*

La noción de 'eficiencia' en el país ha guiado la forma en que se conceptualizan y operacionalizan los WOP en la región y fuera de ella. De acuerdo a las entrevistas, la estructura descentralizada de ONEE influye fuertemente en la evaluación del rendimiento: 10 direcciones regionales encargadas de los servicios locales informan a las oficinas centrales a través de planes de acción, reportes anuales y trimestrales sobre indicadores relacionados a su 'contrato de rendimiento interno'. Esto crea una obligación legal para cumplir con los criterios establecidos, los cuales están inspirados en el *benchmarking* tradicional, lo que reduce la presión para alcanzar metas sociales. El rendimiento sobre la distribución se evalúa sobre la base de indicadores como la facturación y el porcentaje de cobro, el agua no contabilizada, la eficiencia energética y la rehabilitación de la infraestructura, mientras que la "micro medición es el indicador básico" en áreas comerciales. Por el lado de la oferta, uno de los entrevistados explicó que la eficiencia se mide en tres aspectos clave: energía, calidad y cantidad. La atención se centra cada vez con mayor frecuencia en garantizar el *proceso* de producción en vez del resultado; esto explicaría la obsesión por trabajar con la mirada en las acreditaciones ISO cuando se trata de temas tales como la garantía de calidad.

Estos indicadores coinciden con los enfoques predominantes del *benchmarking*, que, según uno de los entrevistados, refleja la "inclinación de ONEE a reproducir el modelo de las multinacionales francesas del agua". Otro entrevistado con experiencia en el control de calidad de agua indicó que "las consideraciones sociales quedan fuera de las herramientas del *benchmarking*" utilizadas por ONEE y que, incluso cuando se habla de rendimiento técnico tal enfoque puede ser engañoso porque "técnicamente hablando, el *benchmarking* a menudo carece de significado puesto que unos datos aparentemente contradictorios pueden explicarse fácilmente al visitar el sitio".

Algunos gerentes de ONEE llegaron incluso a aseverar que el sesgo comercial de la mayoría de los sistemas de *benchmarking* significa que la protección de los recursos hídricos y los esfuerzos de saneamiento buscan reducir indebidamente los costos de tratamiento en lugar de cumplir con los objetivos ambientales y de salud pública. Esta priorización puede ayudar a explicar la escasez de indicadores para dar cuenta de las mejoras sociales. De acuerdo con dos de los expertos entrevistados para esta investigación, el hecho de que durante muchos años se hayan subcontratado estudios de impacto para el desarrollo de infraestructura, puede ayudar a explicar la falta de indicadores ambientales más integrales.

En general, y a pesar del profundo compromiso de gran parte del personal a los principios de la gobernanza local, la participación y la solidaridad, ONEE evalúa la eficiencia predominantemente en términos técnicos y financieros. No es de extrañarse, entonces, que esta visión se haya reproducido en sus actividades en los WOP, debido en parte a la falta de recursos para la planificación a largo plazo. Según uno de los entrevistados: “Nos lanzamos a la ejecución de los proyectos sin tiempo previo para pensar en ellos. Empezamos con demasiada rapidez con la esperanza de tener un impacto, pero no tomamos en cuenta la capacidad de los ‘aprendices’ para integrar estos nuevos conocimientos”. A veces los proyectos son “muy sólidos, técnicamente hablando, pero no cumplen con las necesidades locales”. Como ha señalado otro experto que ha participado en un WOP relacionado a los planes de seguridad del agua vinculados a objetivos de salud pública: “El problema es que no hay un trabajo paralelo de sensibilización, a pesar de que sabemos que para tener un impacto, este tipo de proyectos debe incluir participantes con experiencia en comunicaciones”.

### *Llevando agua y saneamiento a las áreas rurales*

Si ONEE no ha promovido los objetivos sociales en los WOP no es por falta de iniciativas propias interesantes; por ejemplo existe una gran cantidad de actividades propobres en los barrios marginales, actividades que han sido bastante documentadas<sup>8</sup>. Entre ellas, ONEE y operadores privados han implementado conjuntamente programas de conexión social para reducir la dependencia de las tomas de agua en las zonas periféricas de Casablanca, Tánger, Marrakech y Meknes a partir de 2005. Sin embargo, se han criticado estas iniciativas por centrarse en la recuperación de costos, dando prioridad a aquellos hogares más cercanos a la red (De Miras 2007, 359).

El papel más importante de ONEE en la ampliación de la cobertura de agua se ha llevado a cabo a partir de 1995 en las zonas rurales, con importantes inversiones estatales para acelerar su progreso a partir de 2004 (Iraki 2014). Se ha informado oficialmente que el acceso es ahora del 94% (ONEE 2014)<sup>9</sup>, frente al 14% de 1994. La estrategia de expansión rural fue guiada por la visión del “derecho al agua para todos los ciudadanos”, la necesidad de un enfoque participativo en las comunidades rurales, y de una nueva alianza con las autoridades locales (Iraki 2014). Se movilizaron equipos de ‘animación social’ para identificar las necesidades de las comunidades, decidir sobre las modalidades de servicio (p. ej., tubería, ubicación, etc.), los lineamientos para la implementación, la creación de unidades de gestión y para asegurar la vigilancia. Se llevaron a cabo también campañas



de concientización de salud pública, una novedad en los esfuerzos de universalización de acceso al agua en Marruecos (Iraki 2014). También se realizó educación popular sobre cómo ahorrar agua y reducir la contaminación.

Sin embargo, uno de los entrevistados criticó este enfoque calificándolo como demasiado “limitado”, y sin más alcance que un ejercicio para “preparar a la gente para que acepte las tarifas”. Otro empleado sintió que estas campañas tuvieron que ver más con buscar apoyo que con el objetivo de crear conciencia en temas de calidad del agua, y que a menudo tenían personal ‘técnico’ poco preparado para servir de enlace con las comunidades. La estrategia rural actual también parece insostenible para algunos porque la tecnología no es la más apropiada para las aldeas remotas, que tienen tomas de agua conectadas a largas tuberías regionales que son costosas en comparación con los pozos o perforaciones. “Pensaron en las zonas rurales como ciudades”, comentó uno de los entrevistados. En las comunidades rurales que acceden al agua sin costo alguno, o con una tradición de manejo comunitario de los recursos, algunas inversiones en plantas de tratamiento han demostrado ser problemáticas porque las personas no quieren o no pueden pagar. Según uno de los entrevistados, un mejor enfoque podría haber sido centrarse en el desarrollo de capacidades para las asociaciones de usuarios ya existentes y entrenarlos para garantizar la calidad del agua utilizando sus propias instalaciones.

Desde 2012 entró en funcionamiento una unidad similar de extensión de servicio para el saneamiento rural con la participación de múltiples actores nacionales y donantes internacionales. El éxito del programa dependerá en gran medida de los esfuerzos de comunicación social: “[ya que] no puede centrarse estrictamente en la construcción de infraestructura; para que la gente se sume al esfuerzo, primero debe crear conciencia, tomar en cuenta sus preocupaciones y hacerles ver que cuando se mejora el saneamiento se beneficia el medio ambiente y la salud” (pS-Eau 2013). Un profesional de comunicaciones de ONEE explicó además que “el saneamiento es un asunto más complejo [que el agua], porque la gente no sabe su costo y valor; tenemos que convencerlos de seguir adelante con los proyectos”.

Otro aspecto interesante del trabajo de comunicación social de ONEE en agua y saneamiento ha sido la participación de mujeres y niños en el diálogo. Sin embargo, tomando en cuenta nuestras entrevistas, se podría cuestionar su inclusión como una forma de involucrar a las cabezas de familia en vez de ser incluidos como objetivos principales. De hecho, los críticos han deplorado esta comprensión sesgada de la participación que uno de los entrevistados calificó como limitada a “relaciones con los clientes”.

Dejando a un lado las deficiencias, es evidente que ONEE tiene una rica experiencia en ‘eficiencia social’. Compartir este conocimiento podría ayudar a otros operadores a mejorar los indicadores sociales también, lo que nos ayuda a acercarnos a la intención original de los WOP.

## Los WOP en América Latina: El caso de OSE y DMAE

En general, los servicios de agua en América Latina están más extendidos que en África, y cuentan con una tradición sólida de democracia participativa y una variedad más amplia de mecanismos de rendición de cuentas implementados, como lo ilustran nuestros estudios de caso. Sin embargo, los países de la región sufren su propia “crisis del agua”, una crisis que es, en gran parte, de carácter institucional (WWAP 2015, 83).

Las influencias comerciales en el sector del agua también son fuertes y se han reproducido en la plataforma WOP-LAC, que ha sido criticada por promover “un modelo comercializado de gestión del sector público, especialmente al promover el desarrollo de servicios públicos que buscan oportunidades para hacer negocios internacionalmente. Por otra parte, hace poco para apoyar a los servicios públicos que buscan la democratización, la participación y un carácter progresivo del sector público” (Terhorst 2012, 2). Como resultado, existe preocupación en la región por los WOP promovidos por la plataforma regional, de la cual la Asociación Brasileña Nacional de Servicios de Saneamiento Municipales (ASSEMAE) se retiró en 2011 cuando otra empresa de servicios públicos de Brasil (SABESP), conocida por su orientación comercial, fue seleccionada para el comité de dirección.

### Uruguay

OSE es el único proveedor de agua y saneamiento en el Uruguay, un país pequeño que se encuentra al sur de Brasil, en la costa atlántica de América del Sur. Con reservas de agua abundantes y una población de sólo 3 millones de personas (la mitad de las cuales viven en la capital, Montevideo), OSE es una de las empresas de agua con mejor desempeño en la región sin importar el parámetro utilizado. Durante sus 63 años de servicio, OSE ha logrado alcanzar casi el 100% de cobertura de alta calidad, servicios de agua asequibles y está haciendo avances en saneamiento. Desde la elección de un gobierno de coalición izquierdista en 2005, la empresa ha desarrollado programas pilotos especiales en zonas rurales y en asentamientos informales.

#### *Compromiso con la ‘eficiencia social’*

Los gerentes de OSE que fueron entrevistados para este estudio están profundamente comprometidos con el principio de eficiencia social. Por ejemplo, la declaración de misión de la empresa hace referencia directa a la importancia de la salud pública y el bienestar: “Contribuir a la protección de la salud y a la mejora de la calidad de vida de la sociedad brindando servicios públicos de agua potable a nivel nacional, y de saneamiento por redes colectivas en el interior, de forma eficiente, con una gestión sostenible, cuidando el medio ambiente”. Además, entre sus valores corporativos se nombran: “solidaridad social” e “igualdad con equidad”. En resumen, OSE tiene una orientación social mucho más explícita que muchos operadores de agua en el mundo hoy en día.

Es difícil – en al menos dos aspectos – comparar OSE con cualquier otra empresa pública en América Latina o en África: la primera tiene que ver con la política; y la otra con la geografía. En primer lugar,

Uruguay es una democracia social con un Estado intervencionista fuerte y un compromiso con el bienestar público que ha trascendido las divisiones partidarias durante un siglo. En el sector de agua y saneamiento esto ha permitido una masiva inversión pública en infraestructura, sobre todo en comparación con otros países de la región (Spronk, Crespo y Olivera 2015). En 2011 el gobierno del Frente Amplio encomendó a la empresa a ampliar la red de saneamiento a todos los ciudadanos del país. Durante una serie de recortes anunciados por el gobierno en julio de 2015, el presupuesto de OSE fue protegido mientras el de otras empresas fue reducido: agua y saneamiento fueron declaradas una prioridad nacional.

En segundo lugar, Uruguay ha sido dotada con abundantes suministros de agua potable, dispuestos en el acuífero Guaraní, uno de los mayores del mundo. Por lo tanto, no ha sufrido los desafíos relativos a la cantidad y calidad del agua que muchas empresas enfrentan aunque la intensificación de la producción agrícola y la amenaza de la minería están cambiando este escenario, como lo demuestra la reciente crisis sobre la calidad de agua – crisis que provocó cambios en los cargos altos de la dirección de OSE en julio de 2015<sup>10</sup> –.

La idea de un WOP entre OSE y DMAE se originó en una conferencia regional sobre agua no contabilizada organizada por OSE y que tuvo lugar en Montevideo en noviembre de 2011. El acuerdo WOP que fue firmado esboza una serie de objetivos para lograr “la eficiencia operativa y técnica” pero incluye también una amplia gama de objetivos sociales (OSE y DMAE 2012):

- a) Intercambiar conocimientos, información y visitas con el Área de Gestión de la Medición dependiente de la Gerencia de Medición, para fortalecer y comparar procesos de trabajo en ambas empresas.
- b) Desarrollo tecnológico, capacitación técnica e implementación de tecnologías en potabilización de agua y saneamiento en el ámbito de las actividades de interés común.
- c) Envío y/o intercambio o pasantías de profesionales y técnicos especialistas en los procesos de medición, producción, distribución y gestión del agua potable y saneamiento.
- d) Transferencia de tecnologías para la mejora y la modernización de la infraestructura de los servicios.
- e) Intercambio de información, fortalecimiento para el desarrollo de las potencialidades de los trabajadores, los usuarios y no usuarios de las organizaciones sociales.
- f) Intercambio de conocimientos, realización de estudios técnicos y propuestas de mejoramiento de las empresas en general y de las áreas de funcionamiento técnico, operativo y de administración que lo demanden en particular.
- g) Propender a la identificación de necesidades insatisfechas en el acceso al agua potable y al saneamiento.
- h) Promover el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental.

Inicialmente, fue la agenda sobre medición la que impulsó el desarrollo de este WOP ‘de abajo hacia arriba’. Sin embargo, según uno de los entrevistados, no existía la suficiente voluntad política para poder iniciarlo. Por lo tanto, los planes para este WOP estuvieron latentes hasta que una crisis política causada por los problemas de calidad del agua en la ciudad de Maldonado<sup>11</sup> provocó que la dirección de OSE investigara nuevas técnicas de tratamiento de agua. Así, en junio de 2013, OSE financió una visita de tres de sus ingenieros a las instalaciones de DMAE en Porto Alegre para aprender sobre una tecnología de oxidación para el tratamiento de agua potable. Como resultado directo del intercambio, OSE está construyendo una nueva planta de tratamiento en Aguas Corrientes. Según los ingenieros de OSE que participaron en la visita hubo un intercambio horizontal de conocimientos en lugar de una relación entre un ‘mentor’ y un ‘aprendiz’.

Cuando preguntamos acerca de si el WOP pretende alcanzar los objetivos de ‘eficiencia social’, los ingenieros de OSE que viajaron a Porto Alegre comentaron que cualquier logro en este sentido hasta el momento ha sido indirecto. El objetivo del WOP ha sido mejorar la calidad del agua para evitar nuevas crisis mediante la mejora de la capacidad operativa y técnica; no se buscaba ampliar servicios ni reducir los costos del tratamiento – de hecho el nuevo proceso podría resultar más caro –. Como beneficio adicional, sin embargo, el proceso de oxidación debería tener efectos positivos para la salud de los trabajadores de la nueva planta.

El WOP no se enfoca *formalmente* en la eficiencia social, sin embargo, se evidencia un alto nivel de compromiso con el concepto a partir de los repetidos comentarios de los entrevistados en el sentido de que “esta meta es el marco general que guía todo lo que hacemos en la OSE”. Esto se puede explicar por varios factores. En primer lugar, existe un alto nivel de politización en la empresa debido a las largas décadas de lucha. El sindicato de trabajadores, FFOSE, ha jugado un papel clave en la defensa del ‘carácter público’ de la empresa. A principios de la década de 2000, FFOSE libró una exitosa campaña en el referéndum para que el agua fuera reconocida como un derecho humano y para que se devolvieran los servicios de agua al control público. Muchos gerentes de la empresa que han hecho carrera al interior de la compañía han sido miembros del sindicato alguna vez. En segundo lugar, OSE cuenta con el respaldo de la población uruguaya, la cual ha apoyado sistemáticamente los principios de la democracia social y el papel intervencionista del Estado. Si bien durante el periodo del neoliberalismo en la década de 1990 hubo una serie de privatizaciones en Uruguay (incluyendo la concesión en Maldonado que fue cancelada en 2004), la población votó por el agua pública en un referéndum nacional. Estos valores se han institucionalizado aún más desde la llegada del Frente Amplio en 2004, y su permanencia en el poder desde entonces.

Debido a su alto nivel de rendimiento, OSE fue seleccionada como participante en el ejercicio de *benchmarking* llamado *Aquarating*, patrocinado por el BID e IWA. Según una entrevista, si bien OSE participó en la primera fase del estudio piloto, no ha sido muy activa desde que se hizo evidente que la gestión de OSE tenía poco en común con los otros 12 operadores de agua piloto, que principalmente atendían a las zonas urbanas y/o estaban a cargo de proveedores privados con fines de lucro.

### *Trabajando en asentamientos informales*

En términos de innovación social, OSE tiene mucho que ofrecer a otras empresas de servicios públicos de la región que se enfrentan al mismo problema de la prestación de servicios en asentamientos informales. Como el director de 'clientes estratégicos' de OSE anota, la medición de la eficiencia en su trabajo plantea ciertos retos:

“En primer lugar, hay que definir lo que significa la eficiencia. OSE tiene dos tipos de 'clientes estratégicos'. Para los grandes clientes [p. ej., plantas embotelladoras, hospitales, escuelas] 'eficiencia' significa la satisfacción del cliente y que éstos paguen sus facturas. Los hogares no conectados son otro tipo de cliente. En estos últimos sólo podemos medir la 'eficiencia' sobre la base del impacto de los servicios de agua y saneamiento en la salud pública.”

El objetivo de OSE para dar asistencia a estos últimos 'clientes' es formalizar los servicios en los asentamientos informales mediante su integración en el pago de los servicios a la empresa de servicios públicos. Se supone que la mayoría de la población en los asentamientos informales se ha conectado ilegalmente y por su propia cuenta.

Regularizar los servicios en los asentamientos informales fuera de Montevideo plantea varios desafíos logísticos que OSE ha estado tratando de superar. Muchos de los empleados permanentes de OSE son de clase media y sienten cierto temor de entrar en las zonas informales por razones de seguridad. Para hacer frente a este desafío, el gobierno uruguayo recibió un préstamo de la Corporación Andina de Fomento que está patrocinando un proyecto de apoyo para la creación de cooperativas que trabajan con OSE sobre una base contractual para conectar sistemas de agua, instalar medidores y facturar nuevos clientes. Para calificar para el programa, los trabajadores potenciales de la cooperativa deben considerarse 'permanentemente desempleados'. Tomemos, por ejemplo, al presidente de la cooperativa Albonada. Antes de unirse a la cooperativa, él era un textilero desempleado y, desde la década de 2000, obrero metalúrgico sin salario remunerado. Participó en los programas de formación para estructurar una cooperativa, patrocinados por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Como señaló en una entrevista, la mayoría de los miembros de las cooperativas provienen de los asentamientos informales y por lo tanto se sienten cómodos ofreciendo servicios en estas zonas.

Sin embargo, OSE tiene mucho trabajo por hacer. Su énfasis hasta ahora ha estado en la regularización de las conexiones y la ampliación de la red en lugar de cambiar la cultura del uso del agua, que exige trabajar con las comunidades para reducir el consumo innecesario, así como evitar la pérdida de agua por fugas en la infraestructura y la construcción de mala calidad, ya que muchos de los hogares han construido sus propias redes sin asistencia técnica o financiamiento de OSE. Como uno de los entrevistados comentara: “Lógicamente, suministrar agua a todos estos hogares tiene un costo significativo”. Los hogares más pobres pagan una tarifa mínima (una tarifa social) por hasta 15

metros cúbicos de agua, después de lo cual pagan la misma tasa como cualquier otro hogar. Otro entrevistado señala:

“OSE está tratando de regularizar esta situación (...). Suponemos que tener agua potable tiene un impacto positivo en la salud pública, también en la macroeconomía del país [y por lo tanto vale la pena la inversión]. Los debates sobre la eficiencia en OSE han sido sobre la falta de pago. Decidimos que si no tenemos una tarifa social, estas personas se conectarán de forma clandestina, lo que sube la cantidad de agua no contabilizada.”

Añade que el objetivo es “garantizar que todos en el asentamiento informal sean clientes habituales de OSE”. El principal indicador de ‘éxito’ del programa es el número de conexiones por nuevos clientes.

Si bien el aumento de la cobertura para lograr la universalidad es un objetivo destacable, los gerentes de OSE estaban interesados en explorar otras formas de medir el impacto de sus acciones sobre la base de criterios sociales. En este momento, y aunque existe interés, no hay cooperación entre OSE y otras empresas de servicios públicos en la región que enfrenten desafíos similares en asentamientos informales.

## Brasil

En Brasil, el suministro de agua es responsabilidad de las grandes empresas estatales y regionales de agua y de los municipios. DMAE es la empresa municipal de agua y alcantarillado creada en 1961 para administrar los servicios en Porto Alegre. En 1981, DMAE entregaba agua a 98% de los habitantes de la ciudad y proveía de alcantarillado a la mitad de la población<sup>12</sup>. Hoy en día provee servicios de agua al 100% de la población (aproximadamente 1,47 millones de habitantes) y procesa las aguas residuales del 87,7%. La mayoría de los residentes disponen de conexiones domiciliarias, mientras que las personas en asentamientos irregulares, geográficamente de alto riesgo o áreas de preservación ambiental son atendidas por camiones cisterna de transporte gratuito. La ciudad tiene uno de los índices más altos de desarrollo humano en el país<sup>13</sup>, gracias en parte a la excelente cobertura de agua y saneamiento.

### *Carácter público y eficiencia*

Las nociones de eficiencia y compromiso social están estrechamente entrelazadas en DMAE. La declaración de la misión institucional afirma que su objetivo es “proporcionar servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento de calidad, que sean social y ambientalmente responsables”. El objetivo es lograr el acceso universal a todos los servicios para el año 2030, garantizando “la eficiencia de todos sus procesos y una relación transparente con la sociedad”. Entre los valores fundamentales citados están la calidad, la participación, la transparencia, el desarrollo profesional, la

sostenibilidad, las tarifas bajas y la ética (DMAE 2015). Como tal, la eficiencia financiera sigue siendo un objetivo secundario, instrumental para el logro de objetivos sociales prioritarios.

DMAE es responsable de sus propias finanzas y la compañía se enorgullece de esta autonomía. Opera con excedentes, manteniendo algunas de las tarifas más bajas entre los servicios públicos de saneamiento público en el país, incluyendo una tarifa social muy progresista<sup>14</sup>. Por lo tanto, la eficiencia financiera contribuye al acceso para los residentes. Existen sólidos mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo el proceso de presupuesto participativo que se aplica a todas las actividades del municipio de Porto Alegre, una forma de democracia directa que permite a los ciudadanos contribuir a la priorización de las metas anuales. Durante estas reuniones públicas DMAE explica el trabajo realizado durante el año y escucha las preocupaciones de la gente. A continuación, los ciudadanos señalan sus prioridades para las inversiones, las cuales son analizadas por DMAE en relación con la viabilidad técnica y las implicaciones financieras. Se toman las decisiones finales y son aprobadas por los miembros del Consejo del Presupuesto Participativo. Algunas comisiones se establecen para monitorear la implementación de cada proyecto hasta su finalización.

La Ley Nacional de Saneamiento brasileña y otras regulaciones relacionadas buscan reforzar aún más la vigilancia, lo que requiere la creación de un comité conjunto para el control social como condición para acceder a fondos públicos. Ahora Porto Alegre está aprobando leyes propias para su aplicación que los analistas creen que van a introducir un mecanismo importante para mejorar los servicios de agua y saneamiento.

Los indicadores de eficiencia operativa y comercial utilizados por DMAE son divulgados anualmente como parte del informe de actividades. Estos incluyen medidas estándares del *benchmarking* como las tasas de pérdida de agua y de medición. Se prepara una encuesta sobre la satisfacción del cliente cada dos años; en 2014, el 89,6% mostró su aprobación. DMAE también toma en serio la calidad del lugar de trabajo y lleva a cabo periódicamente una encuesta en la organización para evaluar la satisfacción general de los empleados, dando prioridad a aspectos tales como la motivación, el liderazgo, el ambiente de trabajo, la calidad de vida y los salarios.

Como parte de esta investigación preguntamos al personal de DMAE – personal clave involucrado en los WOP – sobre lo que se entiende por ‘eficiencia’. Los participantes generalmente la asocian con cuatro objetivos: 1) la reducción de las pérdidas de agua y del consumo de energía; 2) recolección y tratamiento de aguas residuales por sobre la media nacional; 3) la universalización de la salud a través del agua potable; y 4) proporcionar un superávit financiero para asegurar inversiones y cubrir los costos. Algunos encuestados también mencionaron alcanzar buenas tasas de cobertura y la garantía de calidad. Es importante tomar en cuenta que cuando se les preguntó sobre los criterios para evaluar a los operadores *públicos*, las respuestas se enfocaron de inmediato en criterios de asequibilidad, la calidad, la equidad y la rendición de cuentas.

Los gerentes de DMAE entrevistados para esta investigación entienden que las mejores oportunidades para aprender de otros operadores se dan en eventos organizados por la asociación nacional ASSEMAE y la Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ABES). De la misma manera, diversos proveedores públicos nacionales e internacionales se han aproximado a DMAE para solicitar información sobre sus avances tecnológicos y su modelo de gestión. Los participantes en esta investigación vieron potencial para la ampliación de los intercambios con los operadores de la región, tales como la colaboración con OSE, pero el proceso actual de implementación hace que sea más complicado participar fuera del ámbito nacional. La 'Universidad' de DMAE (Unidmae), creada en 2007 para reforzar la gestión del conocimiento y el trabajo de los empleados para implementar sus 'planes de desarrollo individual' es vista como una buena base para desarrollar nuevos WOP enfocados en el desarrollo capacidades.

#### *Monitoreo de la comunidad y servicios de emergencia*

DMAE hizo grandes inversiones en saneamiento durante la década de 1990, elevando la cobertura de un 46% en 1989 al 89% en la actualidad. Las entrevistas con el personal dejaron en claro la importancia de la participación comunitaria en el control de las obras y los servicios de DMAE. En el norte de la ciudad se implementó un ejemplo de un proyecto piloto basado en las comunidades para mejorar la eficiencia social de las inversiones en infraestructura. Esta idea nació de la constatación de que los hogares no se conectaban a la red de saneamiento que se estaba construyendo y que las conexiones no reguladas estaban causando fallas en la red. Para hacer frente a estos problemas, la integración ciudadana, la movilización y la salud, así como la educación ambiental se convirtieron en elementos adicionales clave al trabajo de carácter más técnico. Se realizaron un total de 65 reuniones de la comunidad, se crearon comités de seguimiento para supervisar el trabajo, se llevaron a cabo 56 visitas en las plantas de tratamiento de agua y aguas residuales, se organizaron 262 talleres y obras de teatro sobre la preservación del medio ambiente y se hicieron 8.302 visitas a domicilio.

El compromiso de servir a zonas consideradas fuera del alcance de la red se demuestra por los acuerdos temporales de suministro de agua de DMAE. Cuatro camiones cisterna están en funcionamiento para servir a las familias en zonas de alto riesgo y en zonas irregulares que no tienen acceso a la red de agua. De esa manera, DMAE distribuye el agua a 95 familias, lo que asciende a un volumen de aproximadamente 2.317 metros cúbicos. Estos camiones también se utilizan cuando la oficina de bienestar social municipal identifica a familias en situaciones de emergencia que piden el apoyo del ejército de Brasil, sobre todo en épocas de sequía. También entregan agua en caso de escasez o emergencias a hospitales, clínicas de salud especializadas en hemodiálisis y prisiones.



# Recomendaciones: Promoviendo la eficiencia social en los WOP

Si los WOP buscan integrar más efectivamente los objetivos sociales en sus mandatos, tres recomendaciones principales surgen de nuestro análisis: los operadores públicos deben reconocer y promover sus propios logros sociales; el alivio a la pobreza debe estar en el corazón del diseño, ejecución y evaluación de partenariado, haciendo un llamado permanente al desarrollo de nuevas herramientas de evaluación de la eficiencia social; y los WOP deben alentar una amplia participación entre las partes interesadas, incluidos los trabajadores y los ciudadanos.

## 1. Reconociendo los logros sociales

Nuestros estudios de caso demuestran que los cuatro operadores tienen ricas experiencias con respecto a las iniciativas de carácter social en sus países y que esas experiencias pueden compartirse: desde la ampliación del saneamiento rural en Marruecos, pasando por el diálogo sobre la protección del medio ambiente con las comunidades en Burkina Faso, hasta el trabajo social en los asentamientos informales en Montevideo y Porto Alegre. Las visiones sociales de OSE y DMAE aparecen más institucionalizadas, mientras que los individuos comprometidos en ONEA y ONEE enfrentan tensiones internas más agudas cuando se trata de integrar objetivos sociales. Sin embargo, en todos los casos hay una necesidad de valorar estos conocimientos tanto técnica como operativamente y también a través de la experiencia financiera dentro las plataformas WOP regionales, y dentro de GWOPA como un todo.

Estos casos también plantean una pregunta pertinente: ¿Podría haber más intercambios Sur-Sur entre continentes? Por ejemplo, ONEE y DMAE tendrían mucho que aprender una de la otra para hacer frente a la sequía y otros desafíos ligados a la escasez de agua, mientras que ONEA y OSE podrían compartir sus experiencias en materia de prestación de servicios en los asentamientos informales. GWOPA podría alentar a los operadores de agua a compartir este tipo de trabajo social mediante la organización de talleres regionales o internacionales que muestren buenas prácticas sobre temas como la extensión de la red en los asentamientos informales, iniciativas de servicio rural de éxito, gestión sostenible de cuencas hidrográficas con las comunidades afectadas, y estructuras tarifarias equitativas. Talleres como éstos podrían ayudar a hacer que la 'experiencia social' fuera una parte esencial del proceso del 'emparejamiento' de los WOP. Un taller sobre responsabilidad social corporativa organizada conjuntamente por OSE y WOP-LAC en Montevideo en 2014 es un ejemplo de este potencial, aunque los eventos futuros podrían estar más enfocados en el mandato único de los operadores *públicos*.

## 2. Buscando y midiendo la eficiencia social

Los WOP no pueden basarse en la suposición de que las mejoras financieras, operativas o técnicas tendrán un efecto positivo en los segmentos más pobres de la sociedad. También se requieren esfuerzos concertados para diseñar, implementar y evaluar proyectos con objetivos sociales explícitos.

Esta reorientación exigirá un replanteamiento cuidadoso de las prioridades. Cada visita de diagnóstico WOP debe incluir un componente de análisis social. Los planes de trabajo pueden integrar las actividades directamente relacionadas con la mejora de los servicios para las comunidades beneficiadas y de los indicadores para monitorear este tipo de avances. La evaluación final del proyecto debe considerar los resultados sociales, incluso cuando las actividades estén más orientadas a lo técnico.

Para ello, puede ser necesario un nuevo conjunto de criterios de rendimiento. La Tabla 1 presenta la propuesta de un marco con una visión más holística sobre el desempeño de los operadores públicos y de las herramientas de *benchmarking* actualmente en uso. Los indicadores combinan métodos de medición cuantitativa con aspectos cualitativos para resaltar los datos que reflejan cómo las iniciativas están impactando la vida de las personas. Se busca que los criterios también sean lo suficientemente flexibles como para reflejar el hecho de que algunos de los costos sociales y ambientales quedan fuera de los cálculos costo-beneficio, y que la priorización de objetivos puede variar de un lugar a otro según las preferencias culturales y los recursos disponibles. Después de todo, nuestros estudios de caso ilustran cómo las diferentes interpretaciones de la eficiencia surgen de diferentes procesos políticos.

Se puede hacer una comparación del desempeño en los indicadores sociales entre los operadores, destacando los emparejamientos más relevantes y útiles para el intercambio de conocimientos. Por ejemplo, la Figura 1 sugiere que el Operador 1 podría compartir su experiencia en iniciativas orientadas a la equidad, mientras el Operador 2 podría transferir conocimientos sobre protección del medio ambiente.

También es necesario el surgimiento de un debate dentro de GWOPA sobre cómo priorizar proyectos que estén en línea con los objetivos de ODS, y también sobre la forma en que los ODS se podrían utilizar para atraer más fondos de los donantes para enfocarse en las cuestiones sociales. Asimismo, es necesario que se desarrollen programas concretos para apoyar a los operadores públicos que quieran ampliar su trabajo social y el financiamiento debe ir hacia las actividades que tienen componentes propobre explícitos, de conformidad con el mandato de GWOPA. Las nuevas herramientas de evaluación del desempeño pueden desarrollarse para mostrar cómo las consideraciones sociales podrían orientar mejor el proceso WOP, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación. A su vez, a las plataformas WOP regionales se les debería recordar su misión social y se les debería animar a revisar su programación para apoyar el trabajo en esa área.

TABLA 1:

## Criterios normativos para evaluar los operadores de servicios públicos

Norma	Criterio	Definición	Ejemplos de preguntas acerca del criterio	Ejemplos de indicadores para medir el criterio
Universalidad	Acceso	Disponibilidad física del servicio a distancia adecuada del hogar del usuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Diferencia rural/urbana?</li> <li>• ¿Suficiente cantidad?</li> <li>• ¿Servicio culturalmente aceptable?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de la población con servicio adecuado</li> <li>• Tiempo-distancia al lugar del servicio</li> <li>• Horarios/días en que el servicio está disponible</li> </ul>
	Asequibilidad	Precios que aseguran accesibilidad económica para todos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Los precios del servicio son desproporcionalmente altos para los hogares más pobres?</li> <li>• ¿Existen programas de subvenciones cruzadas y fijación de precios?</li> <li>• ¿Es una obligación legal la asequibilidad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo como porcentaje del ingreso del hogar</li> <li>• Tasas de desconexión</li> <li>• Niveles de subvención por región</li> </ul>
	Calidad	Servicios fiables y satisfactorios que creen buenas relaciones con los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Seguros para todos los usuarios?</li> <li>• ¿Responden a las necesidades de los usuarios?</li> <li>• ¿Existen mecanismos continuos de mejoras?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados de atención sanitaria primaria</li> <li>• Nivel de interrupciones del servicio</li> <li>• Quejas por región</li> </ul>
	Equidad	Igualdad de oportunidades para todos en términos de acceso a servicios de agua de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cantidad equitativa del servicio entre los grupos de usuarios?</li> <li>• ¿Calidad equitativa del servicio entre los grupos de usuarios?</li> <li>• ¿Está formalizada, legalizada o institucionalizada la equidad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignaciones presupuestarias por región</li> <li>• Niveles de acceso de parte de grupos socialmente en desventaja</li> <li>• Consumo per cápita por región</li> </ul>

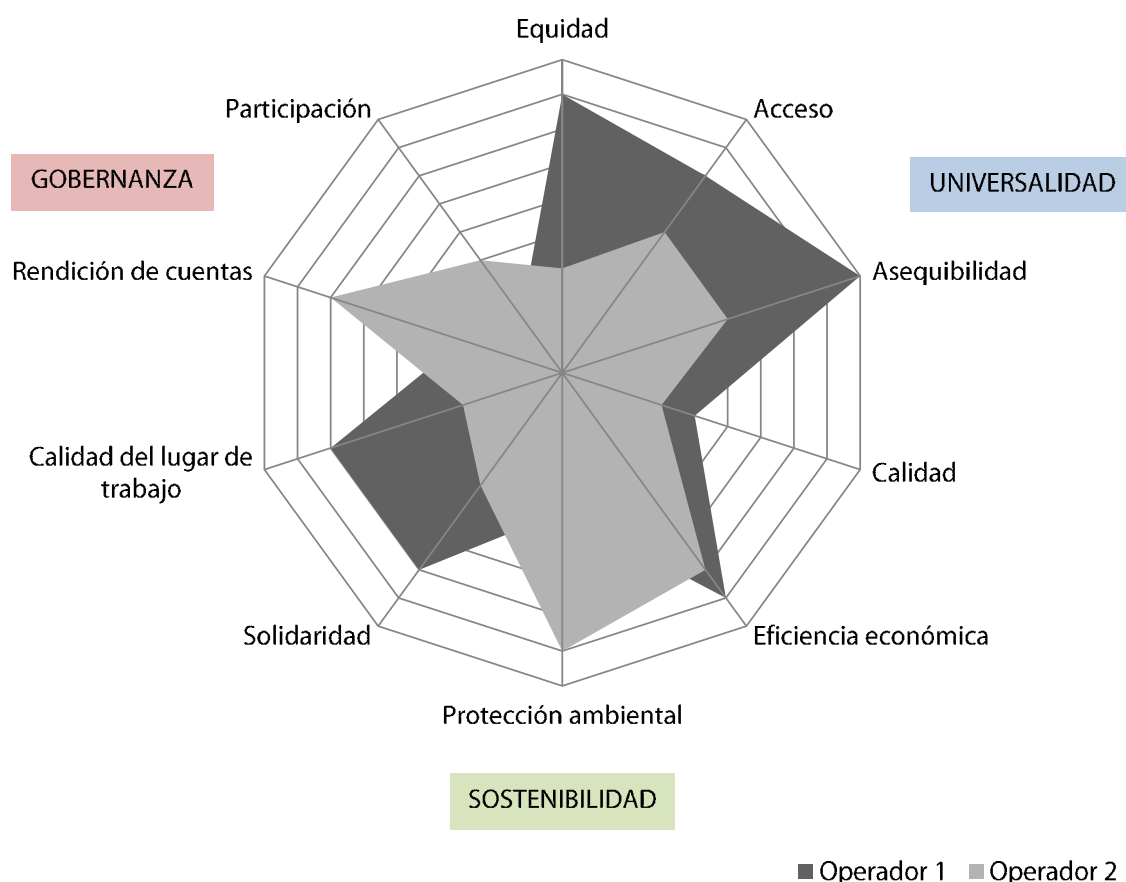
**TABLA 1 (CONTINUACIÓN):**  
**Criteria normativos para evaluar los operadores de servicios públicos**

<b>Sostenibilidad</b>	Eficiencia económica	Capacidad de generar el máximo beneficio con los recursos disponibles para realizar el mandato del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Están ayudando las inversiones actuales en infraestructura para atender los objetivos sociales del servicio?</li> <li>• ¿Es apropiada la intensidad del capital de las inversiones?</li> <li>• ¿Afectan las reducciones de costos en el corto plazo las ganancias en materia de eficiencia en el largo plazo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación como proporción de los costos generales de funcionamiento</li> <li>• Costo por unidad de servicio brindado por región</li> <li>• Tasa de rotación de empleados</li> </ul>
	Protección ambiental	Servicio que logra sus objetivos y que respeta al mismo tiempo las normas ambientales y culturales sin comprometer las necesidades futuras de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen programas para reducir la demanda de recursos naturales?</li> <li>• ¿Respeto el proveedor de servicios los diferentes entendimientos culturales sobre los recursos?</li> <li>• ¿Existen planes de mitigación del cambio climático?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveles de uso de energía</li> <li>• Calidad de tratamiento de aguas residuales</li> <li>• Tasas de infecciones respiratorias</li> </ul>
	Solidaridad	Cohesión entre usuarios y productores de diversos sectores que sostenga un compromiso económico, social y político con el modelo de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Ayuda el modelo a desarrollar un 'etos público' en torno a los servicios?</li> <li>• ¿Contribuye el servicio a mejoras en otros sectores y en otros niveles de provisión de servicios?</li> <li>• ¿Se opone explícitamente el modelo de servicio a la privatización y la comercialización, y cuenta con suficiente apoyo político?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos formales de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y sectores</li> <li>• Mediciones de los impactos intersectoriales (p. ej., extensión del saneamiento reduce la carga de enfermedades diarreicas)</li> <li>• Mecanismos legales para prevenir la privatización</li> </ul>

**TABLA 1 (CONTINUACIÓN):**  
**Criterios normativos para evaluar los operadores de servicios públicos**

<b>Gobernanza</b>	Rendición de cuentas	Obligación de informar sobre las actividades y los resultados de manera transparente, accesible y comprensible para el público, así como de asumir su responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen mandatos operativos y posiciones de políticas claros?</li> <li>• ¿Hay capital y presupuestos operativos transparentes?</li> <li>• ¿Están disponibles los mecanismos de rendición de cuentas en las escalas adecuadas (local, nacional, regional)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia en los procesos de contratación</li> <li>• Acceso a los mecanismos de rendición de cuentas por región</li> <li>• Documentación abiertamente disponible y verificable, en idiomas y formatos adecuados para todos los usuarios</li> </ul>
	Participación	Contribución de los ciudadanos en la formulación de políticas sobre la prestación de los servicios y en su implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se da la participación en las escalas apropiadas y de manera representativa?</li> <li>• ¿Existen recursos adecuados para la participación de parte de una gama diversa de la sociedad (transporte, tiempo libre del trabajo, etc.)?</li> <li>• ¿Se lleva a cabo la participación de maneras culturalmente adecuadas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de personas que participan en mecanismos formalizados de participación</li> <li>• Número de diferentes procesos de participación abiertos a la participación (elaboración de políticas, decisiones presupuestarias, etc.)</li> <li>• Posibilidad de participar por región</li> </ul>
	Calidad del lugar de trabajo	Operador que ofrece un lugar seguro, que fomenta la equidad y la confianza entre trabajadores y gerentes, y que demanda una carga de trabajo razonable contribuyendo así a la calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Hay suficientes trabajadores para garantizar la calidad del servicio?</li> <li>• ¿Existen mecanismos de participación para los trabajadores/sindicatos en la operación, gestión o formulación de políticas del servicio?</li> <li>• ¿Existen buenos canales de retroalimentación entre los trabajadores de primera línea, gerentes y los usuarios finales del servicio?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad de pago (tipo de trabajo, género, etnicidad, etc.)</li> <li>• Disponibilidad de equipo de salud y seguridad</li> <li>• Acceso a oportunidades de capacitación</li> </ul>

**FIGURA 1:**  
Diagrama para comparar el desempeño de operadores públicos



### 3. Participación amplia

Las plataformas WOP regionales han sido criticadas tanto por los operadores de agua como por actores de la sociedad civil debido a su falta de representatividad. El WOP-LAC, en particular, no ha sido visto como un lugar donde los operadores de agua y grupos de la sociedad civil con agendas orientadas socialmente puedan influir más en los debates. Cuando la secretaría regional fue transferida del BID a ALOAS en 2012 podría haberse “presentado la oportunidad de abrir la plataforma a la representación de los actores no necesariamente provenientes de los operadores de agua, como las organizaciones de la sociedad civil, siguiendo el principio de inclusión de GWOPA” (GWOPA 2013b)<sup>14</sup>. Debido a la falta de progreso en esta área, la organización social Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios de las Américas decidió no formar parte del WOP-LAC porque los miembros consideraron que el carácter inclusivo y sin fines de lucro estaba siendo marginado (PAPC 2015). Los esfuerzos dentro GWOPA para concentrarse en la ‘eficiencia social’ pueden ayudar a superar estas divisiones.

Nuestras entrevistas con socios del WOP en Burkina Faso y Marruecos confirmaron una tendencia similar en la región de África. Las redes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales internacionales importantes que se enfocan en los problemas del agua (p. ej., *Eau Vive* y *WaterAid*)

no han participado en los procesos de WOP. Tampoco los sindicatos de estas dos empresas se han sumado. Estas dinámicas persisten a pesar de los recordatorios lanzados durante un Congreso del GWOPA: “todos los proyectos WOP (incluyendo aquellos impulsados por los donantes) deben incluir a los trabajadores y miembros de la comunidad en el diseño y puesta en práctica” (GWOPA 2014, 25). Si bien la capacidad del GWOPA para asegurar una amplia participación está limitada por sus escasos recursos, es también cierto que es una instancia que sirve para recordar a los donantes que la Carta del GWOPA promete “la igualdad de oportunidades para las partes interesadas”.

La apertura del proceso a los actores con un interés en alcanzar beneficios más directos para los pobres y con amplios vínculos con las comunidades podría recorrer un largo camino para alcanzar los objetivos sociales más amplios de los WOP. El GWOPA debería dar prioridad a la participación de los servicios públicos con el mejor historial en la colaboración con el fin de diversificar la representación de las plataformas regionales e invitar a los sindicatos y otros actores de la sociedad civil para compartir sus experiencias en los servicios de agua y saneamiento como parte de los eventos de la plataforma regional. Los servicios públicos que entran en los WOP también deberían consultar a las comunidades y a los actores de la sociedad civil para identificar sus necesidades en la fase de diseño de los WOP, y fomentar la participación de los trabajadores de las empresas de servicios públicos en la planificación y puesta en práctica de manera que el intercambio de conocimientos no ocurra solo a nivel de los ‘expertos’. Los sindicatos también pueden involucrarse para generar efectos multiplicadores entre los trabajadores de base. Por último, los socios WOP deberían involucrar a las comunidades y los actores de la sociedad civil en la evaluación del impacto social de las actividades.

## Conclusiones

No hay recetas mágicas para hacer frente a los enormes retos de las inequidades presentes en los servicios de agua. Lo que está claro es que los propios operadores de agua “jugarán un ‘papel fundamental’ en la realización y el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible” (GWOPA 2014, 6), y que los WOP pueden ayudar en este sentido al facilitar el intercambio de información y la identificación de ‘buenas prácticas’.

Pero un buen intercambio de información sólo sucede cuando los contenidos también son buenos. El enfoque que muchos WOP han tenido sobre las limitadas mejoras en la eficiencia financiera y técnica no necesariamente contribuye a los objetivos sociales más amplios que se les ha encomendado a los operadores de agua. Tampoco ha habido formas adecuadas para realizar un seguimiento y evaluación del impacto que los beneficios de la eficiencia pueden tener en la reducción de la pobreza o la sostenibilidad.

En este trabajo se ha argumentado que un cambio de enfoque sobre las nociones de eficiencia social posibilitaría un mayor avance en las metas de los ODS, ya que ayudaría a estar más en línea con los objetivos amplios de la mayoría de los operadores públicos de agua y en mayor armonía

con el mandato original de GWOPA. También hemos observado que los operadores de agua con ideas afines potencialmente pueden desarrollar sus propios partenariados para abordar los objetivos de eficiencia social, pero que GWOPA puede, y debe, desempeñar un papel más catalítico en la identificación de los vínculos adecuados y la priorización de los objetivos sociales. Encontrar las coincidencias correctas entre los operadores de agua no será fácil, pero el desarrollo de directrices propobre más explícitas y el uso de indicadores de rendimiento más orientados hacia lo social sería un paso en la dirección indicada.

## Notas

- 1 Se utilizará '*benchmarking*' cuando los criterios principales utilizados para medir el desempeño de la empresa de servicio público son los tradicionales (eficiencia, finanzas), y 'evaluación comparativa' cuando los criterios correspondan a un conjunto más grande en donde los objetivos sociales son contemplados y deben ser medidos.
- 2 La traducción es nuestra.
- 3 Los principios rectores de GWOPA están disponibles en: <http://www.gwopa.org/en/component/k2/sp-principios-rectores-de-wops>
- 4 Los informes están disponibles en: <http://gwopa.org/es/libreria-de-recursos>
- 5 Un PiP es "un plan estratégico integral desarrollado para encarar una variedad de asuntos relativos a la gestión, con el fin de mejorar el rendimiento de la empresa de servicios públicos" (GWOPA y OFID 2014, 2).
- 6 <http://www.munibench.co.za>
- 7 Este punto refleja el congelamiento del precio del agua por parte de ONEA para los consumidores de bajos ingresos en 2014 (Baron 2015).
- 8 El programa de ONU-Hábitat "*Villes sans bidonvilles*" ("Ciudades sin barrios marginales") fue piloteado en Marruecos a partir de 2004.
- 9 Si bien un analista entrevistado para esta investigación hizo hincapié en que "no hay datos confiables, de políticas públicas que permitan medir los indicadores relacionados con el agua". Hay una brecha documentada entre las estadísticas oficiales y la realidad, ya que la cobertura se considera insuficiente en muchas áreas (ONEP y FAO 2005).
- 10 Véase: *El País*. 2015. Cae el gerente general de OSE por estado del agua. 22 de mayo. <http://www.elpais.com.uy/informacion/cae-gerente-general-ose-agua.html>
- 11 Véase: Aguilar, M. 2013. El agua ni se enteró. *Brecha*, 23 de abril. <http://brecha.com.uy/el-agua-ni-se-entero/>
- 12 La misión, valores y visión de DMAE están disponibles en su sitio web: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p\\_secao=319](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=319)
- 13 Ver Índices Municipales de Desarrollo Humano de Rio Grande do Sul (2010) en: <http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=43&idtema=118&codv=V01&order=dado&dir=desc&lista=uf&custom>
- 14 La tarifa media en julio de 2015 fue de BRL\$27,40 o USD 7,82 por 10 metros cúbicos en comparación a BRL\$64,83 o USD\$18,52 por 10 metros cúbicos cobrados por el proveedor público regional CORSAN. La tarifa social es de BRL\$10,56 o USD\$3,11 por 10 metros cúbicos. [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p\\_secao=370](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=370) y <http://www.corsan.com.br/upload/arquivos/201512/16095649-tabela-tarifaria-municipios-regulados-pela-agergs.pdf>
- 15 La traducción es nuestra.



## SOBRE LOS AUTORES

**Madeleine Bélanger Dumontier** es gerente de proyecto para el Municipal Services Project.

**David A. McDonald** es codirector del Municipal Services Project y Profesor de Estudios de Desarrollo Global en la Queen's University, en Kingston, Canadá.

**Susan Spronk** enseña desarrollo internacional y estudios globales en la Universidad de Ottawa, Canadá.

**Catherine Baron** es una socio economista del Laboratorio de Estudio e Investigación sobre Economía, Política y Sistemas Sociales (LEREPS), de la Universidad de Toulouse 1, en Francia.

**Dieter Wartchow** es conferencista de la IPH/Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.

## Agradecimientos

Esta investigación no hubiera sido posible sin la orientación y contribuciones de Samir Bensaid, Juan Berhau, Adriana Marquisio y otras personas que participaron en las discusiones en nuestro taller en octubre de 2014 en Montreal. Un agradecimiento especial a Marcela Olivera por la traducción. Esta investigación fue realizada con el apoyo del proyecto de investigación *Boosting Effectiveness of Water Operators' Partnerships* (BEWOP) de la Alianza Mundial de Partenariados entre Operadores de Agua (GWOPA).

## Siglas y acrónimos

<b>AfWA</b>	<i>African Water Association</i>
<b>ALOAS</b>	Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento
<b>ASSEMAE</b>	<i>Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento</i> (Brasil)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>DMAE</b>	<i>Departamento Municipal de Água e Esgotos</i> (Brasil)
<b>ISO</b>	Organización Internacional de Normalización
<b>IWA</b>	Asociación Internacional del Agua
<b>GWOPA</b>	Alianza Mundial de Partenariados entre Operadores de Agua
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de desarrollo Sustentables
<b>ONEA</b>	<i>Office National de l'Eau et de l'Assainissement</i> (Burkina Faso)
<b>ONEE</b>	<i>Office National de l'Électricité et de l'Eau Potable</i> (Marruecos)
<b>OSE</b>	Obras Sanitarias del Estado (Uruguay)
<b>WOP</b>	Partenariados entre operadores de agua

## Referencias

African Union. 2014. Dakar Declaration of the General Assembly of the African Ministers Council on Water on the Prioritization of Water Security and Sanitation in the Post-2015 Development Agenda, 31 de mayo.

Artelia. 2013. Réalisation d'une étude tarifaire portant sur la période 2014-2018 pour le compte de l'ONEA. Burkina Faso. Informe final, noviembre.

Ballance, T. y Trémolet, S. 2005. Private sector participation in urban water supply in Sub-Saharan Africa. Londres: GIZ y KfW.

Baron, C. 2014. « Corporatisation » dans le secteur de l'eau potable : l'ONEA, une expérience inédite en Afrique de l'Ouest. Ciudad del Cabo: MSP.

Baron, C. 2015. Gobernabilidad híbrida del agua en Burkina Faso: la experiencia de la ONEA. En D. A. McDonald (ed.), *Servicios públicos en el Sur Global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*, 85-118. Madrid: Clave Intelectual.

Baron, C. 2015. Nouveaux enjeux de l'accès à l'eau et à l'assainissement. En A. Euzen, C. Jeandel y R. Mosseri, *L'eau à découvert*, 256-257. París: Ediciones CNRS.

BiD, AMCI y ONEA. 2015. Protocole d'accord entre le Royaume du Maroc, représenté par l'Agence Marocaine de Coopération Internationale (AMCI), le Burkina Faso, et la Banque Islamique de Développement, relatif au transfert de l'expertise marocaine dans le domaine de la qualité de l'eau. Firmado el 14 de enero.

Boelens, R. y Vos, J. 2012. The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108: 16-26.

Boussichas, M., Coudert, B. y Gillot, C. 2013. Atteindre les OMD dans les PMA et autres pays vulnérables : Où en sommes-nous? – Reaching MDGs in LDCs and other vulnerable countries: Where do we stand? Documento de trabajo 77, septiembre. Clermont-Ferrand, Francia: FERDI.

Boyer, F. 2010. Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des ouagalais. Vers une insertion urbaine ségréguée? *Revue Tiers Monde*, 101: 47-64.

Coalition Eau. 2014. Joint Monitoring Program. Publication du rapport 2014 sur les progrès en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. 27 de mayo.

De Miras, C. 2007. Initiative nationale pour le développement humain et économie solidaire au Maroc. Pour un accès élargi à l'eau et à l'assainissement. *Revue Tiers Monde*, 2 (190): 357-377.

DMAE. 2015. Dados Gerais Edição 2015. Porto Alegre: DMAE y Prefeitura de Porto Alegre.

GWOPA. 2010. Annual Report August 2009-2010. Barcelona: UN-Hábitat.

GWOPA. 2011. Report of the 1st Bi-Annual Global WOPs Congress y GWOPA General Assembly. 20-21 marzo, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

GWOPA. 2013a. Estrategia de GWOPA 2013-2017. Barcelona: UN-Hábitat.

GWOPA. 2013b. Annual Report. Presented at the 6th Annual GWOPA Steering Committee Meeting in Marrakesh. 31 de marzo.

GWOPA. 2014. 2nd Global Water Operators' Congress summary report. 27-29 de noviembre. Barcelona: UN-Hábitat.

GWOPA y OPEC Fund for International Development (OFID). 2014. Performance Improvement Plan Manual (Versión 1). Documento de trabajo, junio.

Iraki, A. 2014. L'alimentation en eau potable des populations rurales. En A. Iraki y M. Tamim (eds), *De la dimension territoriale du développement rural au Maroc*. Salé, Marruecos: Éd. Kalimate/INAU.

MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques). 2015. Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement. Rapport bilan annuel au 31 décembre 2014. Ouagadougou: MAHRH.

McDonald, D. A. 2014. You are public...now what? New ways of measuring success. En S. Kishimoto, E. Lobina and O. Petitjean (eds), *Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation*, 86-94. Amsterdam: Transnational Institute .

- Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF. 2014. Progresos en materia de agua potable y saneamiento. Informe de actualización. Nueva York: OMS/UNICEF.
- ONEA. 2013. Protocole d'accord 002/2013 entre l'Union de Groupements de Gestion de la Zone Humide du barrage de Ziga et l'ONEA. Ouagadougou: ONEA.
- ONEE. 2013. Présentation générale de la mission d'identification de projets d'amélioration de la qualité de l'eau potable au Burkina Faso. Reporte de visita, junio. Rabat: ONEE.
- ONEE. 2014. Contrat Programme entre l'État et l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable pour la période 2014-2017. Rabat: Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance.
- ONEP y FAO. 2005. Étude de diagnostic de l'AEP du monde rural au Maroc. Informe de síntesis, septiembre.
- OSE y DMAE. 2012. Convenio de Cooperación Técnica. Montevideo y Porto Alegre, agosto.
- Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios de las Américas (PAPC). 2015. *Aguacero* no. 11, marzo.
- pS-Eau. 2013. Le Programme national d'assainissement rural (PNAR). Newsletter réseau Maroc no. 1, noviembre. <http://www.pseau.org/fr/maroc/pnar>
- pS-Eau. 2014. Fiche pays: Maroc. <http://www.pseau.org/maroc>
- Spronk, S. 2010. Water and sanitation utilities in the global South: Re-centering the debate on "efficiency". *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 156-174.
- Spronk, S., Crespo, C. y Olivera, M. 2015. La modernización y los límites del modelo de agua pública en Uruguay. En D. A. McDonald (ed.), *Servicios públicos en el Sur Global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*, 145-182. Madrid: Clave Intelectual.
- Terhorst, P. 2012. Critique of the Water Operators Partnerships in Latin America and the Caribbean (WOP-LAC). Documento de debate, junio. Ámsterdam: Transnational Institute.
- United Nations Secretary General's Advisory Board on Water and Sanitation (UNSGAB). 2006. Hashimoto Action Plan Compendium of Actions. Marzo.
- UN-Water. 2013. The Post-2015 water thematic consultation report: The world we want. Nueva York: UN-Water. [http://www.unwater.org/downloads/Final9Aug2013\\_WATER\\_THEMATIC\\_CONSULTATION\\_REPORT .pdf](http://www.unwater.org/downloads/Final9Aug2013_WATER_THEMATIC_CONSULTATION_REPORT.pdf)
- UN-Water. 2014. A Post-2015 Global goal for water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water. Nueva York: UN-Water. [http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/27\\_01\\_2014\\_un-water\\_paper\\_on\\_a\\_post2015\\_global\\_goal\\_for\\_water.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/27_01_2014_un-water_paper_on_a_post2015_global_goal_for_water.pdf)
- UN-Water. 2015. A Compilation of Expert Advice on Water and Sanitation Related Indicators Covering Targets 6.1 to 6.6 and 11.5. Compiled for the UN inter-agency Technical Support Team in support of the draft indicators document provided by the UN Statistics Division to the 3rd session of intergovernmental negotiations on the Post-2015 Development Agenda (23-27 de marzo).

Water and Sanitation Program (WSP), African Water Association, GWOPA y UN-Habitat. 2011. The State of African Utilities: Performance Assessment and Benchmarking Report.

World Water Assessment Programme (WWAP). 2015. The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World. París: UNESCO.

## ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LA SERIE

### 28 **EL TRABAJO DE LAS HORMIGAS**

Una alianza entre trabajadores y comunidad por el agua en Colombia

### 27 **RECLAIMING PUBLIC HEALTH THROUGH COMMUNITY-BASED MONITORING**

The case of Maharashtra, India

### 26 **THE MALAYSIAN HEALTH SYSTEM IN TRANSITION**

The ambiguity of public and private

### 25 **FAITH-BASED HEALTH SERVICES AS AN ALTERNATIVE TO PRIVATIZATION?**

A Ugandan case study

### 24 **LABOUR AND COMMUNITY IN TRANSITION**

Alliances for public services in South Africa

[www.municipalservicesproject.org](http://www.municipalservicesproject.org)

Queen's University  
Global Development Studies  
152 Albert St.  
Kingston, Ontario, K7L 3N6  
CANADA