

**GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS SERVICIOS
DE AGUA Y SANEAMIENTO:
SU POSIBLE APLICACIÓN EN MÉXICO**

Enrique Aguilar Amilpa

Este documento fue preparado por el Ing. Enrique Aguilar Amilpa, Consultor de la CEPAL, en el marco de las actividades del Programa Conjunto del Sistema de las Naciones Unidas en México con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (OPAS-1816) “Fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	5
ABSTRACT	5
I. ANTECEDENTES	7
A. ÁMBITO ESTATAL	8
B. ÁMBITO MUNICIPAL	9
C. ÁMBITO LOCAL	10
D. NUEVAS INICIATIVAS	10
E. CONSIDERACIONES QUE DERIVAN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL	11
F. GESTIÓN COMUNITARIA	12
G. SEGUNDA FASE DEL APOYO DE CEPAL	15
II. LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES PEQUEÑAS	17
A. CONTEXTO: LOS CASOS DE CHIAPAS, TABASCO Y VERACRUZ	17
1. Estructura poblacional	17
2. Los servicios de agua y saneamiento	21
B. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	17
C. OPERADORES LOCALES DE PEQUEÑA ESCALA (OLPE)	21
1. Los OLPE	21
2. Cómo surgieron los OLPE	22
3. Tipos de OLPE	22
4. Marco regulatorio de los OLPE	25
5. Características de los servicios	26
6. Calidad de los servicios	27
7. Retos que enfrentan los OLPE	27
8. Los OLPE en el contexto sectorial	29
9. Política tarifaria	31
10. Aspectos financieros	32
11. El futuro de los OLPE	33
D. LECCIONES APRENDIDAS	33
1. Experiencias en los países andinos y centroamericanos	33
2. Experiencias en Colombia	35
3. Otras experiencias	38
III. APOYO INSTITUCIONAL	39
A. LIMITACIONES DE LA GESTIÓN COMUNITARIA	41
B. EL ENFOQUE 80/20	42
1. El concepto	42
2. Parámetros	43
C. MODELOS POTENCIALES	43

D.	COMPONENTES DE UN MECANISMO DE APOYO INSTITUCIONAL.....	49
1.	Rol y funciones de un mecanismo de apoyo institucional	50
2.	Áreas temáticas de apoyo	52
3.	Elementos programáticos.....	54
E.	TEMAS DE CONTEXTO.....	57
1.	Características de la población rural.....	58
2.	Reforma sectorial y descentralización	58
3.	Recursos hídricos, topografía y tecnología.....	60
4.	Propiedad legal de los activos de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento	60
5.	Gestión comunitaria.....	62
6.	Financiamiento.....	62
F.	IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE APOYO INSTITUCIONAL	65
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
A.	MODELOS DE GESTIÓN	67
B.	APOYO INSTITUCIONAL.....	68
C.	COMENTARIO FINAL	69
	BIBLIOGRAFÍA	71

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	MÉXICO: POBLACIÓN EN 2010.....	17
CUADRO 2	MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES POR TAMAÑO	17
CUADRO 3	CHIAPAS, TABASCO Y VERACRUZ: COBERTURAS DE AGUA POTABLE Y DRENAJE EN 2010.....	20
CUADRO 4	TIPOS DE OPERADORES DE PEQUEÑA ESCALA (OLPE)	24
CUADRO 5	NIVEL DE INGRESO FAMILIAR Y PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON ACCESO AL SERVICIO	27
CUADRO 6	PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA GESTIÓN COMUNITARIA EN COLOMBIA	28
CUADRO 7	PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS NIVELES NACIONALES Y LOCALES.....	30
CUADRO 8	REPÚBLICA DOMINICANA: DEFINICIÓN DE ROLES Y RESPONSABILIDADES	55

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LA LOCALIDAD	18
GRÁFICO 2	METODOLOGÍA PARA EL IMPULSO DE LA GESTIÓN COMUNITARIA	38

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1	EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO.....	31
RECUADRO 2	DEFINICIÓN DE LAS LIMITACIONES DE LA GESTIÓN COMUNITARIA	41
RECUADRO 3	DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE MECANISMO DE APOYO INSTITUCIONAL	42
RECUADRO 4	PRINCIPALES MODELOS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS DE APOYO	44
RECUADRO 5	COSTA RICA: MODELO CENTRALIZADO	44
RECUADRO 6	NICARAGUA: MODELO HÍBRIDO, DESCONCENTRADO-DE DEVOLUCIÓN	45
RECUADRO 7	HONDURAS: MODELO DESCONCENTRADO.....	46
RECUADRO 8	HONDURAS: MODELO DESCONCENTRADO.....	47
RECUADRO 9	HONDURAS: MODELO DELEGADO.....	48
RECUADRO 10	COLOMBIA: MODELO DELEGADO	48
RECUADRO 11	HONDURAS: ASISTENCIA TÉCNICA DE CÁLCULO DE TARIFAS Y AUDITORÍA.....	50
RECUADRO 12	HONDURAS Y NICARAGUA: MONITOREO Y RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	51
RECUADRO 13	COLOMBIA: REFORMA LEGAL Y DESCENTRALIZACIÓN	59
RECUADRO 14	COSTA RICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: FUENTES DE FINANCIAMIENTO	64

RESUMEN

A partir del análisis del marco regulatorio y normativo relativo a la prestación de los servicios de agua y saneamiento en México y otros países de América Latina, este documento argumenta que una de las grandes limitaciones en el desarrollo de nuevas estrategias de financiamiento o en la instrumentación de esquemas de participación privada se asocia a factores de orden jurídico e institucional. Un gran porcentaje de los fracasos en la materia indican fallas en los marcos legales y regulatorios, así como falta de capacidad institucional.

Junto con los retos que impone la creciente urbanización, los países de la región enfrentan otro desafío, que es el de atender las necesidades de las poblaciones rurales, las zonas peri-urbanas y las ciudades, que si bien se denominan urbanas, conservan un grado importante de “*ruralidad*”. No existe un modelo único de gestión comunitaria, como tampoco un criterio único para el diseño de un mecanismo de apoyo institucional. La selección de una opción o modelo de gestión y/o de apoyo institucional depende fundamentalmente de las especificidades asociadas a la región.

ABSTRACT

This document analyses the regulatory framework of the water and sanitation services in Mexico and other countries in Latin America. Using this information, it is argued that in Mexico one of the major limitations in the development of new financing strategies in the water and sanitation services is associated with legal and institutional factors. The high rate of failure in the field indicates flaws in the legal and regulatory frameworks, and a lack of institutional capacity.

Along with the challenges of increasing urbanization, Mexico and the rest of the countries in Latin America face another problem, which is to meet the needs of rural, peri-urban and city-dwelling populations, which are called urban although they retain a significant degree of “*rurality*”.

There is no single model of community management, nor a single criterion for the design of an institutional support mechanism. The process of selecting a model of management and/or institutional support is fundamentally dependant on region-specific parameters.

I. ANTECEDENTES

En un informe anterior,¹ se presentó un diagnóstico general del marco regulatorio y normativo relativo a la prestación de los servicios de agua y saneamiento en México, con especial énfasis en los casos de los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz. Como parte de las reflexiones que fueron vertidas en el diagnóstico se señaló que en el análisis del marco jurídico e institucional se refleja la complejidad del sector agua. El marco jurídico y regulatorio aplicable a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, referido a una función eminentemente municipal, se sustenta en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se adopta en las Constituciones locales. A partir de lo establecido en la carta Magna, se desprenden las consideraciones siguientes.

1) En tanto que la propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, su administración, preservación y custodia está a cargo del Ejecutivo Federal, conforme a la legislación en la materia. De ahí que la prestación de los servicios queda sujeta a una serie de disposiciones federales.

2) El artículo 115 Constitucional establece la prestación de los servicios de agua y saneamiento como responsabilidad originaria de los Municipios, con el apoyo subsidiario de los gobiernos estatales y en el marco de las leyes estatales y federales aplicables.

3) Las constituciones estatales y las leyes que de ellas derivan, norman y regulan la organización y funcionamiento de las organizaciones municipales establecidas para prestar los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo.

4) El análisis del marco jurídico y regulatorio para la prestación de los servicios de agua y saneamiento, hace indispensable tener como referencia el contenido de distintas disposiciones legales y reglamentarias de competencia federal, toda vez que en algunas de éstas tienen su origen las disposiciones legales en el ámbito estatal y municipal.

5) Una de las grandes limitaciones observadas en el desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento o en la instrumentación de esquemas de participación privada se asocia a factores de orden jurídico e institucional. Un gran porcentaje de los fracasos registrados en la materia indican fallas en los marcos legales y regulatorios, así como falta de capacidad institucional.

En suma, la naturaleza del sistema político y jurídico del estado mexicano implica que la mayor parte, si no la totalidad, de los temas y dimensiones relacionadas con la prestación de los servicios de agua y saneamiento tengan una base en la legislación federal, derivada siempre de distintas disposiciones constitucionales.

¹ Aguilar (2010).

A. ÁMBITO ESTATAL

Como resultado progresivo de las reformas legales realizadas en las distintas entidades federativas, hoy destacan las capacidades técnicas que han alcanzado muchas comisiones estatales, quienes ahora cuentan con una visión propia de las soluciones que pueden adoptarse para resolver los problemas del agua en su entidad. Esta capacidad las pone en muchas mejores condiciones para ayudar a la CONAGUA para llevar a cabo los programas y acciones en relación no sólo con los servicios de agua y saneamiento, sino con otras funciones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos. Sobre todo, porque los cambios políticos recientes han fortalecido la capacidad de decisión de los gobiernos estatales.

Sin embargo, la extensión de las facultades de las comisiones estatales, producto de las últimas modificaciones a las leyes estatales de agua, no debiera distraer su tarea de resolver un problema fundamental. Más aún si se considera que en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz, que participan en el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS), los rezagos en cobertura y calidad de los servicios, sobre todo en el medio rural, en las ciudades de menor tamaño y en las zonas periurbanas de los principales aglomerados urbanos, es todavía un reto importante.

En el papel, las legislaciones de agua parecen adecuadas, aunque siempre habrá espacio para perfeccionarlas². El problema parece radicar más bien en administrar la legislación, por lo que sería conveniente analizar las causas que dificultan su aplicación cabal. Un aspecto que destaca en los tres estados se refiere al proceso de descentralización, cuyo futuro depende fuertemente de una acción decidida de los entes estatales³ para fortalecer las capacidades municipales: el objetivo de la subsidiaridad es el de “*intervención por excepción y no intervención como una regla*”; sin embargo, se reconoce también que la descentralización no se da por “*decreto*”. En este sentido, salvo en el caso de los municipios y localidades rurales, el objetivo último de las comisiones estatales sería dejar de intervenir en la prestación de los servicios en las localidades urbanas.

Respecto de una tercera generación de reformas legales hacia la descentralización efectiva y el fortalecimiento de los organismos operadores se destacan dos retos fundamentales:

El primer reto se refiere a la autonomía financiera de los organismos operadores. En este sentido, el problema se origina desde la Constitución Federal y por consecuencia, en las constituciones estatales, al disponer como facultad de los congresos locales autorizar las leyes de ingresos de los municipios. Al establecer el cobro de los servicios bajo la figura de una contribución fiscal (derechos), las propuestas tarifarias deben ser incorporadas a las leyes de ingresos municipales. Todo esto al margen de que las mismas leyes (que no pueden estar por encima de las disposiciones constitucionales) otorguen a los órganos de gobierno de los organismos operadores la facultad de establecer las cuotas y tarifas para cobrar los servicios.

La norma constitucional no tendría ningún problema, de no ser por la incidencia de criterios políticos asociados a la aprobación de las leyes de ingresos, alejados de los principios de racionalidad

² De hecho, durante los últimos meses de 2010, posterior al informe de diagnóstico que precede al presente informe, se registraron cambios legislativos en los estados de Chiapas y Tabasco.

³ Instituto Estatal del Agua del Estado de Chiapas (INESA), Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Tabasco (CEAS), Comisión del Agua del estado de Veracruz (CAEV).

económica que establecen las leyes que los propios congresos estatales aprueban⁴. En este mismo sentido actúan los intereses políticos de los presidentes municipales.

¿Existe una alternativa jurídica viable? Posiblemente no. Pero, por ejemplo, el caso de Guanajuato podría indicar un camino práctico que puede reflejarse en una reforma legal, aunque sea de menor envergadura. En este estado, su comisión estatal de agua apoya a los organismos operadores para formular sus presupuestos de ingresos y egresos con el criterio de avanzar gradualmente hacia la autosuficiencia financiera. En primer lugar, para convencer al ayuntamiento sobre el monto de las tarifas que verdaderamente requiere el organismo operador, para generar la propuesta correspondiente dentro del proyecto de Ley de Ingresos. En segundo lugar, para apoyar la defensa de las tarifas propuestas ante los diputados del congreso local con argumentos técnica y financieramente sólidos, con el fin de buscar un mejor balance frente a argumentos de naturaleza política. Los resultados de este proceso, que podría inscribirse en ley, han dado como resultado que la mayoría de los organismos operadores de Guanajuato funciona con números negros y están cercanos a alcanzar su autosuficiencia financiera.

El segundo reto, que guarda una estrecha relación con el primero, se refiere a la posibilidad de regular el funcionamiento y desempeño de los organismos operadores, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Este tema ocupa hoy un sitio preponderante entre los distintos actores e intereses asociados a la prestación de los servicios. Indiscutiblemente, es necesario que, en beneficio de la sociedad, la prestación de los servicios obedezca a los principios de equidad vertical y horizontal plasmados en los principios constitucionales. Esto es, en condiciones iguales de cantidad y calidad, los precios y las tarifas de los servicios deberían ser los mismos (equidad horizontal), mientras que en condiciones desiguales dichos precios y tarifas deberían reflejar dicha desigualdad (tanto por diferencias en la capacidad de pago, como en el costo de proveer los servicios de calidad igual). Cumplir estos principios de equidad, junto con la necesidad de velar por la aplicación eficiente de los recursos públicos o de aquellos que reciben los servicios y pagan por ellos bajo el supuesto de que el precio corresponde justamente a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que reciben, es el propósito básico de la regulación. Estos han sido, entre otros, los motores que han impulsado la creación de organismos reguladores de los servicios de agua y saneamiento en otros países.

B. ÁMBITO MUNICIPAL

Los ayuntamientos regulan la prestación de los servicios a través de la Ley Orgánica Municipal correspondiente y distintas leyes en materia hacendaria que regulan lo relacionado con el establecimiento de tarifas para cobrar los servicios, a la vez que las relaciones entre dichos organismos y los usuarios.

Las adecuaciones a las leyes orgánicas municipales se han orientado principalmente a reforzar la noción de que la administración municipal puede prestar eficientemente los servicios a su cargo mediante organismos públicos descentralizados, para lo que establecen las normas básicas correspondientes. Asimismo, con ellos se define un marco general para la posible participación del sector privado en la prestación de los servicios a cargo de la administración municipal.

⁴ Se establece aquí una situación paradójica (en cierto modo perversa). Bajo el principio de sustentabilidad, los legisladores incorporan en las leyes que regulan los servicios el objetivo de autosuficiencia financiera a través del cobro por los servicios (esto es, por ley las tarifas deben reflejar el costo real de los servicios). Sin embargo, cuando anualmente se aprueban las tarifas para el cobro de los servicios, los propios legisladores no verifican que, efectivamente, las tarifas sean suficientes y, en muchas cosas, se oponen a ello bajo argumentos de carácter supuestamente social (cuando en realidad se trata de motivaciones políticas). Los presidentes municipales se encuentran en una situación similar.

Las modificaciones a las leyes hacendarias sustentan que, en el caso de las tarifas asociadas al cobro de derechos por la prestación de los servicios de agua y saneamiento, su determinación corresponde a los órganos de gobierno de las entidades encargadas de proporcionarlos. Estas leyes proveen lo necesario en materia de ejecución fiscal de los créditos derivados del no pago de los servicios, así como otras disposiciones fiscales asociadas a la determinación, administración y cobro de las contribuciones en el ámbito municipal, incluido el cobro de los servicios de agua y saneamiento.

Desde el punto de vista de participación de los sectores social y privado, la legislación hacendaria no implica mayores riesgos para desarrollar y financiar los servicios de agua y saneamiento, aunque en ella se señala nuevamente la necesidad de iniciar anticipadamente los estudios tarifarios y en materia de deuda pública que se puedan requerir para la instrumentación de los distintos esquemas.

Como reflejo de una condición de todo el país, el concepto de regulación, entendido como la existencia de un organismo regulador de la prestación de los servicios, constituye una laguna de la legislación vigente, a pesar de varios esfuerzos para introducirlo en distintas entidades del país⁵.

C. ÁMBITO LOCAL

En materia de prestación de los servicios de agua y saneamiento, conviene destacar que una buena parte de las disposiciones en vigor se focalizan hacia el funcionamiento de los organismos que generalmente operan en ciudades medias y grandes. Poca o ninguna referencia explícita se hace respecto de las comunidades rurales o ciudades pequeñas, por lo que podría suponerse que la atención a estas corresponde a los municipios y frecuentemente a las comisiones estatales, que de todas maneras se rigen bajo una normativa que no corresponde a las realidades de dichas comunidades y ciudades⁶.

La preocupación anterior fue ratificada por los tres entes estatales encargados de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, las que reconocen el reto de hacer realidad las aspiraciones de alcanzar la cobertura universal de los servicios, en escenarios semejantes, donde la concentración poblacional en un número reducido de localidades urbanas contrasta con una gran dispersión del resto de la población en localidades de menor tamaño (con menos de 10.000 habitantes). En estas últimas, se enfrentan retos técnicos, sociales, económicos, culturales y étnicos.

D. NUEVAS INICIATIVAS

El Proyecto de Ley de Agua Proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento que impulsa el senado de la República, con el apoyo de la ANEAS, centra su propuesta en la necesidad de establecer un marco regulatorio para la prestación de los servicios de agua y saneamiento en México, donde intervienen los tres niveles de gobierno. Algunas consideraciones sobre lo anterior incluyen:

⁵ De alguna manera la legislación de aguas en Chiapas y Veracruz introducen la noción de un “organismo regulador” en materia tarifaria.

⁶ Esta consideración motivó que uno de los objetivos del Seminario/Taller organizado por la CEPAL en julio de 2010, fue el de “Analizar y compartir algunas experiencias registradas en Latinoamérica sobre la gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento, con especial énfasis en la problemática de comunidades rurales y zonas marginadas, así como su posible impacto en los procesos de reforma jurídica y financiera en la materia”.

1) La norma Constitucional es precisa respecto de la responsabilidad original de los municipios de prestar los servicios de agua y saneamiento, con el papel subsidiario de los gobiernos estatales. Aún y cuando la disposición Constitucional se refiera al cumplimiento de leyes federales y estatales en la materia, esta disposición no se refiere necesariamente a la prestación de los servicios, sino a distintos aspectos colaterales como podrían ser el uso y aprovechamiento del agua, la prevención de la contaminación de ríos, lagos y acuíferos, o la calidad del agua para consumo humano. Respecto de esto último, el argumento sería de que la normatividad federal vigente sería más que suficiente o cuando menos adecuada... si se aplicara a cabalidad. La idea de un ente regulador federal, que fuese más allá de los aspectos antes mencionados, podría confrontar el principio de Soberanía de las entidades federativas y el principio de Municipio Libre.

2) En el ámbito estatal, es un hecho que las leyes de aguas vigentes regulan sustancialmente la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Establecen las formas en que la prestación de los servicios puede organizarse y las reglas de funcionamiento de los organismos operadores, las relaciones entre los organismos y sus usuarios, los derechos y obligaciones de ambas partes, el régimen tarifario y otros aspectos. La cuestión sería: ¿Qué más hace falta?... y la posible respuesta sería: una buena regulación, a lo cual seguiría ¿Qué tipo de regulación? ¿Tarifaria, de calidad en los servicios, de atención al cliente?... y la respuesta sería: de todas ellas.

3) El análisis de la legislación vigente apunta a que la promulgación de una ley federal en materia de regulación de los servicios tendría implicaciones constitucionales profundas, pues no solo se refieren a la prestación de los mismos, sino a las facultades que la constitución federal asigna a los congresos estatales. Asimismo, la definición constitucional del Municipio Libre determina que no puede haber una autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal, por lo que la definición de un ente regulador estatal autónomo enfrentaría, como ya lo ha enfrentado, reacciones contrarias importantes, bajo el argumento de dicho ente autónomo constituiría una autoridad intermedia.

4) De ahí que una posible solución sería la de ajustar las leyes estatales de agua para introducir un esquema de “regulación por comparación” (benchmarking), organizada y operada por las comisiones estatales. La implantación de este esquema de regulación implicaría la difusión pública de indicadores de desempeño de los organismos operadores, lo cual podría crear, cuando menos potencialmente, una presión social que incidiera en mayores eficiencias, menores costos y precios justos. Este tipo de regulación se hace cada vez más factible, como consecuencia de la legislación reciente en materia de transparencia y acceso a la información. La instauración de observatorios ciudadanos encuentra aquí un potencial importante.

5) Por ahora, el único mecanismo de regulación disponible es el establecido para la rendición de cuentas, a través de los órganos superiores de fiscalización.

E. CONSIDERACIONES QUE DERIVAN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL

El análisis del marco jurídico e institucional de los servicios de agua y saneamiento en México refleja por sí mismo la complejidad de este subsector; cuyas causas derivan no sólo de la interacción y competencia con otros sectores de uso, sino también de la forma en que deben articularse atribuciones y responsabilidades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de otras consideraciones de carácter económico, social, político y cultural.

Actualmente se debate en el país sobre la pertinencia del marco jurídico vigente para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Lo anterior, a la luz de un diagnóstico que habla de bajas eficiencias técnicas, administrativas, comerciales y financieras, así como de políticas públicas que parecen no estar alineadas con objetivos superiores ligados a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

A nivel nacional existe un debate abierto sobre la posible expedición de una Ley de Agua Potable y Saneamiento que promueve el Senado de la República, con el apoyo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS). En el centro de este debate, se enfrentan distintas posiciones sobre el papel que pudiera corresponder a la Federación y a los gobiernos estatales para regular los servicios de agua y saneamiento cuya prestación, por norma Constitucional, constituye una responsabilidad original del Municipio Libre, con el apoyo subsidiario de los otros dos niveles de gobierno.

En el ámbito estatal, se observa una evolución constante de los marcos jurídicos en cada una de las 32 entidades federativas. Las reformas jurídicas, que se iniciaron en la década de los noventa, han impactado distintas disposiciones de carácter municipal. Lo anterior porque los cambios jurídicos tienen su origen en reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reflejadas en las constituciones locales. Estas reformas tienden a favorecer la descentralización de la vida nacional, aunque la interrogante principal se refiere a la capacidad real de los municipios para asumir plenamente la responsabilidad que la Constitución les asigna.

Los aspectos regulatorios se ligan estrechamente con el tema de financiamiento y más precisamente, con la sostenibilidad financiera de los servicios. Esto es, regular la prestación de los servicios para garantizar que su costo corresponda con criterios de eficiencia y calidad, con lo cual se legitima la exigencia del pago por parte de los usuarios, acorde con su capacidad económica. Junto con este principio de eficiencia y equidad, los esfuerzos de la reforma jurídica se orientan también a establecer las condiciones que favorezcan la participación del sector privado y el acceso a los mercados de capital.

Hasta ahora, las transformaciones jurídicas e institucionales que se discuten se enfocan fundamentalmente a las poblaciones urbanas, mientras que los propósitos que persiguen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centran en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas, tanto en el medio rural como en las zonas periurbanas. Sirva como ejemplo que únicamente en el estado de Yucatán existe una ley específica para regular la prestación de los servicios de agua potable en las comunidades rurales. Aún en el proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento que impulsa el Senado, sus disposiciones se refieren fundamentalmente a organismos operadores, los que generalmente están establecidos en las ciudades medianas y grandes. De ahí que una de las reflexiones que derivó del Diagnóstico Integral se refiere a la necesidad de considerar disposiciones jurídicas y financieras que apliquen específicamente a las comunidades rurales. En este último caso, las reformas jurídicas tendrían que incluir formas de organización comunitaria que en muchos países de Latinoamérica, México incluido, han demostrado su efectividad y sostenibilidad.

F. GESTIÓN COMUNITARIA

La CEPAL se ha mantenido atenta a la evolución de los marcos regulatorios para la prestación de los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y el Caribe, tanto en su concepción como en su aplicación. Su participación activa en distintos foros le ha permitido mantener una visión global y actualizada de las tendencias, retos y oportunidades que pueden incorporar los países de la Región y de otras partes del mundo en sus esfuerzos por impulsar la adecuación de sus leyes e instituciones en la materia.

Una buena parte de los trabajos realizados por la CEPAL se ha orientado a sistematizar las experiencias en la forma de abordar los múltiples y muy diversos problemas de la municipalización de la prestación de los servicios, así como la experiencia registrada en distintos países sobre el funcionamiento de distintos sistemas de asociación/mancomunidades a nivel regional y estatal que, en algunos casos, involucran comunidades indígenas, en condiciones similares a las que se presentan en México.

Dado que los patrones de concentración poblacional son similares en toda Latinoamérica, es entendible que las mayores experiencias en materia de regulación se concentren en el medio urbano, si bien existe una riqueza importante por lo que se refiere a la atención de comunidades rurales y especialmente, en la atención de la problemática que enfrentan las comunidades indígenas y el papel que en este sentido pueden jugar las mujeres y los niños.

De ahí que, congruente con los objetivos del PCAyS y de la población hacia la cual se focaliza, el Seminario sobre Regulación y Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento organizado por la CEPAL en julio de 2010 concentró una buena parte de su contenido en las experiencias registradas en materia de gestión comunitaria para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Más allá del tema de regulación, que es una preocupación natural de las instancias estatales, estas mismas instancias mostraron un enorme interés en el tema de gestión comunitaria, además de hacer ver que en cada uno de los estados existen experiencias importantes que pueden ser reforzadas y aprovechadas en el contexto del PCAyS.

Como parte de las conclusiones del Seminario a que se refiere el párrafo anterior se manifestó la necesidad de apoyo por parte del PCAyS con objeto de reforzar las acciones que los tres estados vienen realizando para mejorar su marco jurídico y sus estructuras institucionales. Se manifestó asimismo la necesidad de contar con manuales que, en términos sencillos y prácticos, permitan fortalecer las capacidades de los responsables de proveer los servicios de agua y saneamiento en pequeñas comunidades. A manera de un breve diagnóstico sobre los servicios de agua y saneamiento en las comunidades rurales, los participantes comentaron:

En Chiapas, se consideró que

1) Las localidades que se consideran como sostenibles son aquellas que se construyen con atención social y participación comunitaria, donde se toma en cuenta a la comunidad y sus necesidades, que posteriormente se convierten en demandas, con lo que se pueden apropiar desde el diseño y construcción de las obras para asegurar su operación y mantenimiento.

2) Para el caso de Chiapas, es difícil decir que porcentaje de los sistemas son sostenibles, probablemente no son muchos, pero si existen. Esto principalmente en cuanto a su sostenibilidad económica se refiere; en cuanto su sostenibilidad ambiental aún se está muy rezagado.

3) Las principales debilidades son la falta de interés por parte de la comunidad, la politización del tema del agua, usos y costumbres en comunidades indígenas. Exceso de programas de asistencia social (paternalismo). Falta de antropología social. Falta de coordinación interdisciplinaria para resolver problemas de manera integral.

En Tabasco, se estima que un 25 % de los sistemas de agua y saneamiento son sostenibles, un 60% de las UDESA están encaminadas hacia su sostenibilidad y un 15% son malas. Por lo que toca a sus debilidades, una de las principales es la politización en las comunidades del estado con las cuales se tiene que trabajar de manera conjunta y coordinada con las UDESA para poder regularizarlas o hacerlas sostenibles.

En Veracruz, el porcentaje de sistemas de agua y saneamiento rurales que son sostenibles es muy pequeño; las principales razones de ello son los diversos problemas a los que se enfrentan:

- 1) Problemas de tenencia de la tierra que repercuten en dificultades para disponer de fuentes de abastecimiento o derechos de paso, ocasionando problemas de pago de cuotas incluso a nivel intercomunitario y en algunos casos, a nivel estatal.
- 2) Generación de contaminación al carecer de sistemas de recolección de aguas negras y su respectivo tratamiento.
- 3) En sistemas que trabajan con bombeos se generan altos costos, en la mayoría de los casos mayores a los ingresos que obtienen los organismos operadores.
- 4) Existe gran paternalismo con estos sistemas, generalmente de tipo federal o estatal.
- 5) Los privilegios los tienen los sistemas operadores de municipios fuertes.
- 6) No hay recursos humanos técnicos especializados en las comunidades.
- 7) Existe dilución de tareas y responsabilidades.
- 8) Existe mucha dificultad para llegar a acuerdos.

Respecto de las principales limitaciones de las instituciones para apoyar la Gestión Comunitaria, los participantes concluyeron que entre los principales problemas se encuentran:

- 1) El gran número de localidades rurales, las cuales se encuentran muy alejadas entre sí, requiriendo fuertes inversiones para este rubro, si se atienden con criterios tecnológicos que aplican a sistemas urbanos.
- 2) La normatividad y Reglas de Operación, así como la inequidad en la distribución del gasto público, así como en los planes, programas, estrategias y políticas públicas.
- 3) Se requiere recursos especiales para la fase de acompañamiento durante el proceso permanente, a partir de la entrega de la infraestructura hidráulica sanitaria a la comunidad, que incluye, asesoría, adiestramiento, comunicación y la retroalimentación de la información.
- 4) La carencia de personal capacitado para esta tarea.
- 5) La carencia de gestión en los programas institucionales.
- 6) La tradición de usos y costumbres que muchas veces obstaculiza las decisiones institucionales.
- 7) Problemas políticos que limitan la toma de decisiones.

Respecto de las acciones que habría que emprender para consolidar la gestión comunitaria, surgieron una serie de recomendaciones que conviene atender por estado.

En Chiapas se recomendó:

- 1) Realizar trabajo participativo.
- 2) Entender la antropología social.
- 3) Tomar en cuenta a la sociedad en la planeación y ejecución de los programas sociales.

En Tabasco se recomendó:

- 1) La transparencia para la rendición de cuentas de la UDESA en dos vertientes: hacia la comunidad y hacia el organismo operador CEAS.
- 2) Que en el reglamento de la Ley de Aguas (de Tabasco) quede establecida la validez jurídica legal del reglamento interno de la UDESA (lo cual está en proceso este año de 2010).

En Veracruz se recomendó:

- 1) Estudiar los aspectos socioeconómicos del contexto de las comunidades rurales.
- 2) Las comunidades necesitan entender las soluciones y sus costos.
- 3) Los programas de trabajo deben incluir cultura sanitaria.
- 4) Encauzar a las comunidades para que presten atención a tareas específicas propias de la operación y mantenimiento de los sistemas.
- 5) Mayor financiamiento a las comunidades rurales de manera transparente y específica.
- 6) La instauración de tarifas mínimas permanentes.
- 7) Separar y clasificar los sistemas comunitarios de acuerdo a su gestión.
- 8) Capacitar a los comités para producir manuales sencillos.

G. SEGUNDA FASE DEL APOYO DE CEPAL

A partir de las conclusiones derivadas de la fase de diagnóstico y los resultados del Seminario sobre Regulación y Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento arriba citado, se definieron los objetivos de una segunda fase:

1) Profundizar en el análisis de las experiencias nacionales e internacionales en materia de gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento en el medio rural, con objeto de desarrollar un esquema conceptual que sea aplicable a las condiciones específicas de comunidades seleccionadas en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

2) Difundir —mediante reuniones y/o entrevistas— los resultados del análisis comparativo definido en el punto previo entre los actores relevantes de las tres entidades federativas para, con este intercambio de puntos de vista, dar a conocer las lecciones aprendidas de la comparación internacional, y recabar la opinión de dichos agentes en cuanto a los méritos y posibles retos de adaptar la metodología propuesta al caso mexicano.

3) Conjuntamente con actores relevantes en A y S en las tres entidades, y con base en los resultados de los dos puntos anteriores, identificar modificaciones a las disposiciones relevantes en el ámbito jurídico estatal y municipal, y también cambios pertinentes en el marco institucional para mejorar la prestación de los servicios de agua y saneamiento, incluidos los esquemas de gestión comunitaria de dichos servicios.

4) Integrar las recomendaciones específicas que derivan de la consultoría para difundirlas e impulsar su discusión a fin de aportar insumos que puedan tomarse en cuenta para incidir en políticas públicas en materia de regulación y gestión del agua y saneamiento en cada una de las tres entidades federativas.

El presente informe intermedio presenta los resultados de los trabajos realizados para cubrir el objetivo I. Para ello, en el capítulo II de este informe se presenta una breve exposición sobre el contexto en que se plantea el apoyo a la reforma jurídica e institucional que pudiera ser necesaria en las tres entidades materia de la consultoría. En el capítulo III se sintetiza el análisis de distintas experiencias registradas en América Latina respecto de esquemas de gestión comunitaria para la gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento, así como una primera apreciación sobre su aplicabilidad en cada uno de los tres estados que participan en el PCAyS. En el capítulo IV se resumen los resultados de los primeros intercambios sostenidos con los entes estatales de los tres estados, con miras a determinar la viabilidad de esquemas de gestión comunitaria que pueden implantarse en sus respectivas entidades, conforme a las realidades específicas de cada una de ellas.

II. LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN COMUNIDADES PEQUEÑAS

A. CONTEXTO: LOS CASOS DE CHIAPAS, TABASCO Y VERACRUZ

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, la población total de los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz equivale a poco más del 13% de la población en todo el país. Sin embargo, en los tres estados se aloja cerca del 25% de la población rural de México.

CUADRO 1
MÉXICO: POBLACIÓN EN 2010

Total	Chiapas	Tabasco	Veracruz	Suma	México	Porcentajes respecto del total nacional
	4 796 580	2 238 603	7 643 194	14 678 377	112 336 538	13,07
1 a 2 499	2 459 382	954 075	2 976 060	6 389 517	26 049 128	24,53
2 500 a 9 999	629 773	464 266	1 085 998	2 180 037	12 442 687	17,52
10 000 o más	1 707 425	820 262	3 581 136	6 108 823	73 844 723	8,27

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

1. Estructura poblacional

Al igual que en el ámbito nacional, en las tres entidades se presenta una gran dispersión entre las localidades rurales (menos de 2.500 habitantes), mientras que por otro lado, el resto de la población tiende a concentrarse en los principales centros urbanos. Como se observa en el cuadro 2, el número de localidades rurales en Chiapas y Veracruz es significativo y da un primer indicio sobre los retos que enfrentan ambas entidades para alcanzar el acceso universal al agua y al saneamiento básico. En este sentido, el número de localidades rurales en Tabasco parece más manejable.

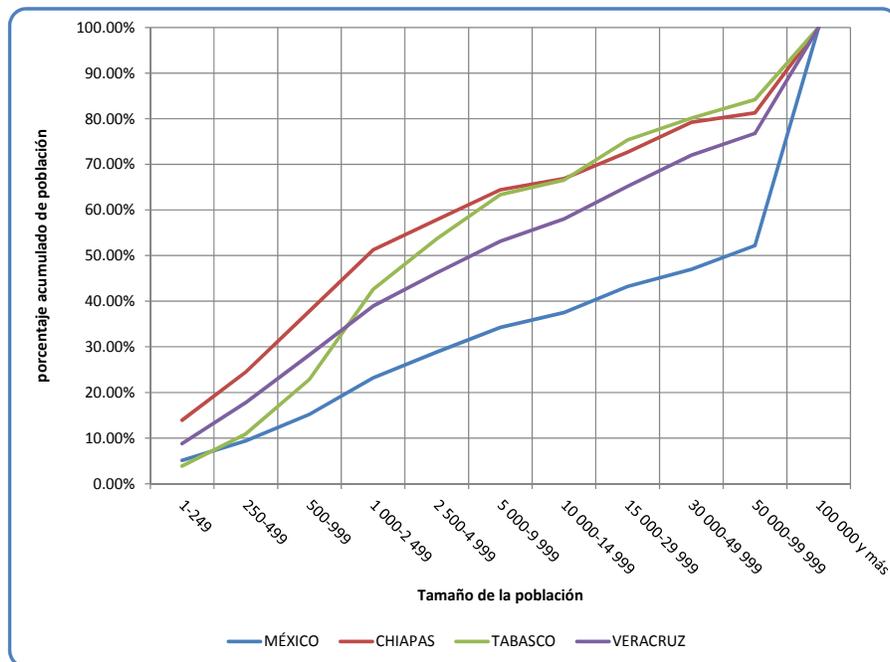
CUADRO 2
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS LOCALIDADES POR TAMAÑO

	México		Chiapas		Tabasco		Veracruz	
	Localidades	%	Localidades	%	Localidades	%	Localidades	%
1-2 499	188 593	98,10	19 873	99,13	2 371	94,88	20 513	98,49
2 500 – 9 999	2 721	1,42	138	0,69	108	4,32	232	1,11
10 000-49 999	714	0,37	32	0,16	18	0,72	69	0,33
50 000 y más	216	0,11	4	0,02	2	0,08	14	0,07
Total	192 244	100	20 047	100	2 499	100	20 828	100

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El gráfico 1 muestra que mientras a nivel nacional sólo el 23% de la población se ubica en localidades rurales, en los tres estados las localidades rurales representan más del 51% de la población total de Chiapas, al 43% de la población total de Tabasco y al 39 % de la población total de Veracruz. Esto mismo incide en los procesos de urbanización pues mientras que a nivel nacional poco más del 53% de la población habita en ciudades de 50.000 personas o más (216 localidades), este porcentaje se reduce al 21% en Chiapas (4 localidades), 20% en Tabasco (2 localidades) y 28% en Veracruz (14 localidades).

GRÁFICO 1
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LA LOCALIDAD



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El tamaño de una localidad define en cierta forma su capacidad técnica y financiera para organizar y prestar los servicios de agua y saneamiento. De acuerdo con las opiniones de algunos expertos es posible distinguir tres grupos de localidades: a) las localidades de menos de 10.000 habitantes, con poca capacidad para administrar por sí mismas la prestación de los servicios de agua y saneamiento, b) las localidades entre 10.000 y 50.000 habitantes, que potencialmente podrían administrar la prestación de los servicios de agua y saneamiento, aunque requerirían de algún apoyo externo para alcanzar la autosuficiencia técnica y financiera, y c) las localidades mayores de 50.000 habitantes, que en principio debieran ser capaces de administrar autónomamente la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

De la clasificación anterior, aunado a la estructura poblacional de los tres estados en términos del número y tamaño de las localidades, se puede comprender mejor el reto que enfrentan los tres estados que participan en el PCAyS, especialmente por lo que corresponde a los estados de Chiapas y Veracruz.

2. Los servicios de agua y saneamiento

Otro aspecto que es útil para contextualizar la problemática que enfrentan los estados se refiere a las coberturas de los servicios de agua y saneamiento (véase el cuadro 3).

Tal y como se muestra en el cuadro 3, la cobertura de los servicios disminuye con el tamaño de las localidades. Tanto en agua potable (dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno), como en drenaje (alcantarillado público y fosas sépticas), la cobertura en localidades de 10.000 o más personas es relativamente aceptable, mientras que las coberturas en localidades rurales las coberturas son menores y lejos de las metas planteadas por los ODM.

Asimismo, existen diferencias cualitativas importantes en las cifras de cobertura, que en cierto modo reflejan condiciones de inequidad. En el caso del agua potable, la cobertura en localidades rurales se determina mayormente por viviendas que cuentan con el servicio fuera de la vivienda pero dentro del terreno, mientras que en las ciudades de 10.000 habitantes o más la cobertura está determinada por las viviendas que cuentan con el servicio al interior de las mismas. En el caso del drenaje, la cobertura en las comunidades rurales está determinada por el porcentaje de viviendas que cuentan con fosa séptica, mientras que en las localidades de 10.000 habitantes o más la cobertura está determinada por las viviendas conectadas a la red pública de alcantarillado. Esta situación tiene, al menos potencialmente, un efecto importante en la salud.

Un último elemento de contexto se refiere a los arreglos institucionales para la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como el marco jurídico correspondiente. En los tres estados existe un ente estatal: el Instituto Estatal del Agua en Chiapas (INESA), la Comisión Estatal del Agua en Tabasco (CEAS) y la Comisión del Agua del estado de Veracruz (CAEV). Los marcos jurídicos de los tres estados reconocen la responsabilidad primaria de los Municipios como responsables de proveer los servicios de agua y saneamiento en sus ámbitos territoriales, directamente o a través de distintas formas de organización, a quienes se les conoce genéricamente como organismos operadores⁷. Los entes estatales asumen el papel subsidiario que las constitucionales locales les asignan a los gobiernos estatales, así como funciones de carácter normativo, de apoyo técnico y de coordinación para el ejercicio de los recursos financieros provenientes tanto de la Federación como de los propios gobiernos estatales.

En Tabasco, los servicios en 14 de los 17 municipios son proporcionados por la CEAS y según se informa dos de los tres restantes están en proceso de convenir con la CEAS para que ésta se haga cargo de los servicios; la política gubernamental se orienta hacia el fortalecimiento del ente estatal. En Chiapas, el INESA reconoce la existencia de organismos operadores en sólo 33 de los 118 municipios que integran su territorio, las últimas reformas jurídicas indican una política orientada a devolver a los municipios su responsabilidad primaria, con el INESA actuando como ente normativo y regulatorio.

⁷ Organismos descentralizados de la administración municipal, organismos intermunicipales, empresas privadas u organizaciones sociales, entre otras.

CUADRO 3
CHIAPAS, TABASCO Y VERACRUZ: COBERTURAS DE AGUA POTABLE Y DRENAJE EN 2010
(En porcentajes)

		Agua potable					
Tamaño de la localidad	Chiapas		Tabasco		Veracruz		
	Agua entubada dentro de la vivienda	Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno	Agua entubada dentro de la vivienda	Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno	Agua entubada dentro de la vivienda	Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno	
1-2 499	19,24	42,90	24,74	31,38	19,59	37,87	57,46
2 500-9 999	42,20	35,16	51,26	25,31	45,86	34,93	80,79
10 000 o más	68,43	17,14	81,16	8,99	69,50	19,36	88,86
		Total		Total		Total	
		62,14	56,12				
		77,36	76,57				
		85,57	90,16				
		Drenaje					
Tamaño de la localidad	Chiapas		Tabasco		Veracruz		
	Conectada al alcantarillado	Fosa séptica	Conectada al alcantarillado	Fosa séptica	Conectada al alcantarillado	Fosa séptica	Total
1-2 499	15,24	48,22	9,89	78,25	15,83	42,74	58,57
2 500-9 999	66,28	20,00	42,90	47,76	59,78	24,78	84,56
10 000 o más	89,01	7,96	83,16	11,35	81,19	13,33	94,52
		Total		Total		Total	
		63,46	88,14				
		86,28	90,65				
		96,97	94,51				

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

NOTA: El Censo de Población y Vivienda incluye como cobertura de agua potable, el acceso a ésta a través de llaves públicas o hidrantes, pipas y distintas formas de acarreo. Como cobertura de drenaje incluye otros medios de desalojo de las aguas servidas. En ambos casos y para fines de este informe se consideraron únicamente los conceptos que aparecen en el cuadro, por considerar que son más aceptables a un concepto de equidad en el acceso a los servicios.

En una situación intermedia se encuentra Veracruz con sus 212 municipios; en este estado, las estadísticas de la CONAGUA señalan la existencia de 32 organismos operadores. En los tres estados, los organismos operadores presentan problemas que derivan, fundamentalmente, de su limitada capacidad financiera.

Al igual que en el resto del país, los organismos operadores concentran su atención en las cabeceras municipales y en ciudades de tamaño medio o grande. La atención a localidades de rurales y ciudades pequeñas se lleva a cabo a través de los entes estatales. De la misma forma, las leyes estatales que regulan la prestación de los servicios de agua y saneamiento han evolucionado para fortalecer la prestación de dichos servicios en las cabeceras municipales y otras ciudades medias, incluidas las metrópolis que con los años se han formado. De manera muy general, las legislaciones prevén la posibilidad de constituir organizaciones sociales que asuman la administración de los servicios, pero finalmente terminan por adoptar reglas similares a las del resto de los organismos operadores, lo que en cierto modo las hace inviables.

B. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En un contexto similar, muchos países del mundo y específicamente de América Latina enfrentan una problemática similar, La pregunta clave es aquí: ¿cómo desarrollar un modelo sostenible para la prestación de los servicios de agua y saneamiento en localidades rurales y ciudades pequeñas?, especialmente donde habita la población más pobre que no es atendida por las organizaciones públicas y privadas.

El análisis de las experiencias registradas en distintos países de América Latina, a través de la bibliografía que forma parte de este informe, deja ver que México podría aprovechar muchas de las lecciones aprendidas y que, los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz podrían fortalecer sus esfuerzos en la materia. El análisis de experiencias ha sido objeto de diversos estudios; entre ellos destacan los realizados conjuntamente por el Banco Mundial (a través de su Programa de Agua y Saneamiento, WSP por sus siglas en inglés), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID) y la ONG CARE (WSP, 2008), así como el Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC, 1997), Estos y otros estudios comparativos fueron complementados con bibliografía que registra las experiencias particulares de los distintos países.

C. OPERADORES LOCALES DE PEQUEÑA ESCALA (OLPE)

El análisis de experiencias publicado por el WSP (2008) destaca porque plantea un marco general sobre las opciones que se han diseñado para la atención de pequeñas comunidades rurales y urbanas. Este análisis se basa en las experiencias registradas en nueve países de América Latina: Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú, con base en una muestra de 32 operadores locales de pequeña escala, OLPE, que operan tanto en el ámbito urbano como el rural. Por un lado, el análisis incluyó la evaluación de las políticas sectoriales para entender las razones por las cuales no se atiende a las poblaciones sin servicio; por otro lado, se identificaron los factores de éxito, replicabilidad y sostenibilidad de los OLPE, a fin de extraer las lecciones aprendidas.

1. Los OLPE

El Banco Mundial ha introducido el concepto de OLPE como operadores públicos, privados o mixtos que brindan principalmente el servicio de agua a las poblaciones pobres que se encuentran asentadas en áreas rurales, peri-urbanas y en pequeñas y medianas localidades urbanas con menos de 30.000 habitantes. Bajo

esta denominación se incluyen desde camiones cisterna o carros-tanque (OLPE privados) hasta organizaciones o asociaciones comunitarias (OLPE comunitarios) de diversa índole, llamadas generalmente Juntas y/o Comités y predominan en el ámbito rural.⁸

2. Cómo surgieron los OLPE

En general, los OLPE han surgido cuando las organizaciones nacionales, estatales o municipales formalmente instituidas para prestar los servicios de agua y saneamiento no pueden garantizar la prestación de los servicios de agua y saneamiento en la periferia de las ciudades, en las áreas rurales o en las pequeñas localidades urbanas. Los diferentes tipos de OLPE tienen una larga trayectoria en las grandes ciudades asiáticas y africanas, cuya labor ha sido la de compensar las fallas de las administraciones municipales que no han podido dotar con servicios a las poblaciones fuera de sus cabeceras.

En América Latina, los OLPE también han surgido para cubrir el vacío dejado por los prestadores formales de los servicios, sean estos públicos o privados. Muchas veces los OLPE compiten, tanto con las organizaciones formales en las ciudades de mayor envergadura, como con las diferentes formas de autoabastecimiento realizadas por los propios consumidores en sus pequeñas localidades.

Hacia finales de la década pasada, los OLPE prestaban el servicio de agua potable a aproximadamente 25 millones de habitantes en los países andinos y a 15 millones en Centroamérica, los que sumados equivalían al 30% de la población total de estas regiones al año 2005, población que se encontraba asentada principalmente en áreas rurales, peri-urbanas y pequeñas localidades.

Distintas estimaciones señalan que las inversiones requeridas para cubrir las demandas de las poblaciones no atendidas son significativas con respecto a lo que el sector en cada país ha invertido en los últimos años, situación que parece difícil revertir. De ahí la necesidad de diseñar políticas que reformen el accionar del sector, por ejemplo, en el tema de finanzas y tarifas, a fin de incorporar incentivos adecuados para lograr un mayor acceso a los servicios a la población más pobre. En este contexto, los OLPE tendrían que ser reconocidos como “*actores importantes*” en el diálogo sectorial y ser considerados en el diseño de las políticas públicas para no limitar su participación en el sector, dentro de normas adecuadas que regulen su actuación.

3. Tipos de OLPE

En la mayor parte de los países de América Latina, los OLPE se acercan más a organismos privados, aunque muchos de ellos dependen de subsidios financieros. El WSP (2008) reconoce diferentes tipos de OLPE, desde camiones cisterna o pipas (OLPE privados) hasta organizaciones comunitarias de distinta índole (OLPE comunitarios), generalmente llamadas Juntas y/o Comités, mismos que predominan en el ámbito rural. En Colombia y Ecuador se han identificado OLPE que son empresas privadas pequeñas; en Colombia existen también empresas públicas cooperativas.

a) Los camiones cisterna o carros tanque son operadores privados que tienen una participación importante en el abastecimiento de agua, principalmente en las zonas peri-urbanas de algunas ciudades. En Perú, por ejemplo, un 25% de la población urbana no servida por las organizaciones formales se abastece a través de camiones cisterna (pipas); en San Salvador, Tegucigalpa y la ciudad de

⁸ Chile es el único país de la muestra cuyos OLPE operan sólo en el ámbito rural. En el ámbito urbano, que cuenta con una cobertura casi universal, las empresas de servicios sanitarios que operan bajo concesiones son responsables totalmente por la prestación de los servicios.

Guatemala el 5%, 11% y 30% de la población respectivamente se abastece de agua a través de este esquema.⁹

b) Las organizaciones o asociaciones comunitarias de agua, establecidas para satisfacer la demanda de servicios de agua y saneamiento en sus respectivas localidades, son juntas o comités de vecinos que habitan en zonas rurales, en pequeñas comunidades o en la periferia de las ciudades. No tienen fines de lucro, pero operan generalmente con criterio comercial para asegurar su sostenibilidad y capacidad de satisfacer la demanda por servicios. Estos OLPE han sido un factor muy positivo en la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

c) Las pequeñas empresas privadas han aparecido recientemente en Colombia y Ecuador, apoyadas por el gobierno nacional. En Colombia, este tipo de OLPE gestiona sistemas completos y en otros casos, compra el agua en bloque a otras empresas formales para luego distribuirla.¹⁰ En Ecuador, el origen de este tipo de empresas es reciente y surge con el apoyo del Programa de Agua y Saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios (PRAGUAS).¹¹

d) Las empresas públicas cooperativas han sido promocionadas en Colombia por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social (MAVDT), desde el año 2003, como una opción privada intermedia en que los socios son el municipio y las ONG, dentro de las cuales pueden estar las Asociaciones de Usuarios.

e) El estudio del WSP (2008) identificó dos casos de OLPE que prestan servicios a diferentes comunidades a través de un modelo de gestión público-cooperativo-poblacional. Tal es el caso de las Sociedades Anónimas Mixtas que operan en Bolivia, las cuales combinan el enfoque comercial con el social, donde concurren recursos financieros de cooperación internacional, recursos locales de los gobiernos municipales, y los activos y recursos de las cooperativas y de los operadores locales, Entre las ventajas que brinda este tipo de OLPE se ha observado que, los gobiernos municipales cumplen de forma efectiva con la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, a través de las contrapartes en inversiones y la población usuaria ejerce el control social sobre la prestación de los servicios, permitiendo la sostenibilidad de los mismos.

El cuadro 4 resume los diferentes tipos de OLPE analizados por el estudio del WSP (2008), que atienden tanto al ámbito urbano como al rural.

La propiedad de los OLPE analizados se reparte entre empresas de propiedad privada (34%) y empresas de propiedad comunal (66%). Estas últimas tienen diferentes denominaciones en los países, pero en todos los casos, operan más frecuentemente dentro de un marco de empresa privada, pero sin ánimo de lucro. La mayor parte de los casos de empresas privadas analizadas corresponden a carros tanque o camiones cisterna, cuyos propietarios han realizado con sus propios recursos las compras de dichos carros o camiones.

⁹ Éste es el caso de muchas poblaciones rurales y núcleos peri-urbanos en México.

¹⁰ Éste podría ser el caso de la reciente iniciativa lanzada por el Gobierno del Distrito Federal.

¹¹ Los primeros resultados parecen buenos aunque la experiencia aún está en desarrollo.

CUADRO 4
TIPOS DE OPERADORES DE PEQUEÑA ESCALA (OLPE)

Tipos de OLPE	Observaciones	Países donde predominan
Organizaciones comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancomunidades que prestan servicios a varias comunidades a través de un modelo público-cooperativo-poblacional. ▪ Comités de agua potable encargados de proveer estos servicios en las zonas peri-urbanas y rurales. ▪ Cooperativas de agua potable rural. ▪ Empresas comunitarias. ▪ Juntas administradoras de agua potable (jaap) o comités vecinales de agua potable y saneamiento. ▪ Asociaciones comunales que prestan servicios a pequeñas comunidades urbanas y rurales. ▪ Comités de acueductos rurales y asociaciones de desarrollo integral 	<p>Bolivia</p> <p>Bolivia Chile (sólo rural) Nicaragua</p> <p>Chile</p> <p>Colombia (rural) Ecuador (rural) Honduras (periurbana y rural) Perú (periurbana y rural)</p> <p>El Salvador</p> <p>Guatemala</p>
Pequeñas empresas privadas	En algunos casos gestionan sistemas completos y otros compran agua en bloque a otros organismos.	Colombia Ecuador
Empresas públicas cooperativas	Opción privada intermedia en la que los socios son el municipio y una ONG, dentro de las cual pueden estar las asociaciones de usuarios.	Colombia
Carros cisterna/pipas	Opción existente principalmente en áreas peri-urbanas y rurales	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú.

Fuente: Tomado de WSP (2008).

4. Marco regulatorio de los OLPE

Con excepción de las OLPE en Chile,¹² y en cierta medida en Colombia, en la mayor parte de los países los OLPE comunitarios o comunales no están regulados o no cumplen con los requisitos legales establecidos.¹³ En general, los OLPE comunitarios están gobernados por una asamblea de usuarios y por una junta directiva cuyos miembros son elegidos por la asamblea. Ésta se reúne por lo general, una vez al año para aprobar los estados financieros de la organización y para elegir miembros de la junta cuando se presentan vacantes.

Apenas el 66% de los OLPE tiene algún tipo de licencia o de acuerdo formal que les da el derecho de suministrar agua potable. Dentro de los OLPE que no tienen licencia alguna se encuentran, principalmente, los carros tanque o camiones cisterna.

A pesar de la informalidad en su constitución o del modo de operar sin regulación, la edad de los OLPE comunitarios data por ejemplo, en Centroamérica, desde hace más de 35 años, y desde hace 30 en los países andinos¹⁴. De lo anterior se desprende que los OLPE no son “actores” transitorios ni temporales, sino que constituyen una respuesta con alto contenido social, muchas veces no reconocida ni coordinada en forma adecuada por los entes que fijan las políticas del sector y por aquellos que operan los servicios.¹⁵

En cuanto a la regulación de la tarifa, en la mayor parte de los casos (91%) ésta no está regulada, Se ha encontrado sólo dos casos en el Perú y uno en Chile donde las tarifas están reguladas por los municipios y por el ente regulador respectivamente. En general, en los OLPE comunales son sus socios los que deciden las tarifas.

A lo largo de América Latina, han surgido Asociaciones de OLPE con diversos objetivos que incluyen capacitación, asesoría técnica, obtención de mejores precios en la adquisición de bienes y servicios, y reforzamiento de una capacidad propia para influir ante las autoridades políticas (por ejemplo, Aquacol en Colombia). Estas asociaciones constituyen un valioso elemento en el proceso de desarrollo de las organizaciones comunales pero, son todavía vulnerables y débiles debido a las limitaciones de recursos. En forma complementaria a las asociaciones de OLPE, han surgido en los últimos años, también en Centroamérica, las llamadas “redes nacionales de agua y saneamiento” aprovechando la tecnología de Internet, por ejemplo la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador (RASES); la Red de Agua y Saneamiento de Guatemala (RASGUA); y la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RASHAM). Las redes nacionales han ampliado su campo de acción al asociarse a redes de agua y saneamiento de carácter internacional (Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA), Red Regional de Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA) y Foro Centroamericano de Agua Potable y Saneamiento).

¹² Actualmente se discute un proyecto de ley para fortalecer las capacidades de las organizaciones denominadas APR (Agua Potable Rural) y perfeccionar los elementos regulatorios.

¹³ Los OLPE consideran que no perciben los beneficios de estar registrados, además del costo que ello significa, tal como es el caso en Bolivia.

¹⁴ La similitud que presentan todos los países es que los OLPE comunitarios son los más numerosos, y que sirven tanto en los países andinos como los centroamericanos a aproximadamente 15 millones de habitantes, respectivamente.

¹⁵ La falta de controles efectivos, particularmente en la calidad de agua, se manifiesta en una oferta que no siempre salvaguarda la salud de las poblaciones atendidas por los OLPE.

5. Características de los servicios

En todos los países estudiados, al igual que México, la dinámica de crecimiento de la población indica una marcada tendencia hacia la urbanización, salvo en Chile, dónde el proceso de urbanización pareciera haber llegado al límite, El Salvador y Guatemala registraron los procesos de urbanización más acelerados. Un factor importante para la provisión de los servicios de agua y saneamiento es la distribución de la población, en los casos de la población urbana de Chile, Colombia y Perú, éstas se encuentran distribuidas en un gran número de localidades pequeñas¹⁶ (97; 985 y 644 respectivamente), las que albergan al 13% de la población en Chile y Colombia y al 14% en Perú.

Las fuentes de agua utilizadas son en su mayor parte fuentes privadas (61%) y el resto utiliza las fuentes públicas. En el 13% de los OLPE el agua proviene de sistemas de las empresas públicas, Predomina el uso de agua subterránea (58% de los OLPE).

La medición del consumo existe en todos los OLPE andinos (94% de medición), excluyendo los del Perú. Este alto nivel de medición llama la atención si se toma en cuenta que cuatro de los OLPE analizados son rurales. El consumo promedio es de 144 l/h/día que equivale a un consumo de 17 m³/mes/familia, consumo bastante alto si se observa que son poblaciones de capacidad económica media y baja. La medición de la producción es casi nula por lo cual es probable que exista un gran nivel de pérdidas.

En los OLPE andinos, excluyendo al Perú, el servicio es brindado durante 24 horas en promedio; los OLPE de Centroamérica brindan 18 horas de servicio/día, mientras que en el Perú el promedio es de 14 horas/día.

En general, los OLPE no tienen bajo su responsabilidad el sistema de saneamiento, salvo algunos OLPE andinos. Un 48% de los OLPE tiene un sistema de saneamiento individual, mientras que otro 42% de los hogares servidos por los OLPE tiene acceso al alcantarillado, pero la cobertura en ningún caso llega al 100%.

Los OLPE parecen tener la capacidad técnica para enfrentar problemas operativos. El 77% de los OLPE cuentan con operadores o técnicos que saben operar los sistemas adecuadamente, mientras que un 10% recurre a algún apoyo municipal o de la empresa pública. Sin embargo, algunos de los OLPE han manifestado que les interesaría contar con mayor asistencia técnica por parte del Estado para poder operar y mantener los sistemas adecuadamente, lo que les permitirá hacer un uso eficiente del agua.

El acceso a los servicios es marcadamente diferenciado por los niveles de ingresos de la población. A mayor nivel de ingresos, las cifras de acceso a los servicios son mayores, tal como lo muestra el cuadro 5. La mayor parte de la población de bajos niveles de ingreso, particularmente, en los dos quintiles más pobres extrae el agua directamente de los ríos y otras fuentes propias, con frecuencia contaminadas, mientras los quintiles superiores se abastecen de la red pública. Tal como lo menciona uno de los estudios analizados, esta realidad confirma un sesgo, seguramente no intencional, en las inversiones hacia el ámbito urbano y hacia las familias de mayor ingreso y destaca la necesidad de definir en forma más explícita la estrategia para dotar de servicios a la población que carece de ellos.

El ingreso familiar mensual de los clientes de los OLPE muestra una gran variación, es así que en los países andinos, exceptuando al Perú, el promedio es de 390 dólares, mientras que en Centroamérica y

¹⁶ WSP, CIDA y MVCS. (2007). “Los nuevos operadores en las pequeñas ciudades del Perú – Diseño de un nuevo modelo de gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento”.

el Perú este promedio es de 150 y 125 dólares, respectivamente. Estas restricciones financieras de los hogares, explican en parte que el 52% de los sistemas no ofrezcan 24 horas de servicio.

El tamaño de las poblaciones atendidas es bastante variable. Por ejemplo, en los países andinos, excluyendo al Perú, son del orden de 9.700 personas en promedio, mientras que en Centroamérica y en el Perú este promedio es de 5.700 y 3.600 personas, respectivamente.

CUADRO 5
NIVEL DE INGRESO FAMILIAR Y PORCENTAJE DE VIVIENDAS
CON ACCESO AL SERVICIO

Quintil	El Salvador	Honduras	Perú
1	28	8	45
2	41	22	52
3	55	36	84
4	71	47	85
5	89	56	907

Fuente: WSP, 2008.

NOTA: El quintil 1 es el más pobre.

6. Calidad de los servicios

La calidad de los servicios deja mucho que desear en la mayor parte de los países estudiados, con excepción de Chile. El servicio de agua potable es intermitente en muchos casos, incluyendo el servicio de muchas de las ciudades capitales de los países. El agua provista por los prestadores de servicio, no siempre es potable en el punto de entrega, no existiendo controles adecuados de calidad. Con excepción de Chile, en la mayor parte de los países, el tratamiento de las aguas servidas todavía es incipiente, ya que existe una fuerte contaminación de los cursos del agua, y éste es un desafío que la mayor parte de los países debe enfrentar.

El 58% de los OLPE analizados mencionó que la calidad del agua que distribuye es monitoreada por algún ente externo al propio OLPE, mientras que el 42% menciona que no hace este control. Aún en los casos en que existe el control de calidad del agua, éste no siempre es diario.

En Colombia por ejemplo, un 60% de los sistemas utiliza como fuente el agua superficial, pero sólo un 12% de los sistemas rurales tiene tratamiento. El agua que distribuyen los camiones cisterna es, en el mejor de los casos, de dudosa calidad, pues los controles de sus fuentes de abastecimiento no son adecuados. Por ejemplo, en Lima, en un estudio realizado en el 2004 se encontró que apenas el 41% de los camiones cisterna que operan en la ciudad se abastecía de una fuente segura, el 70% de los camiones no presentaba niveles aceptables de cloro residual y 28% de los municipios de la ciudad no realizaba ninguna actividad de control de la calidad del agua distribuida por estos camiones.¹⁷

7. Retos que enfrentan los OLPE

De acuerdo con García, Mariela (2009), los procesos de descentralización han generado la desaparición de los organismos nacionales orientados a desarrollar programas de agua y saneamiento en las áreas rurales.

¹⁷ FOVIDA. "Queremos agua limpia". Diagnóstico de los sistemas de abastecimiento de agua mediante camiones cisterna en las zonas peri-urbanas de Lima Metropolitana. Febrero 2004.

Esto ha permitido una mayor autonomía a las organizaciones comunitarias, pero al mismo tiempo ha desaparecido el apoyo externo porque los gobiernos locales, debido a la carencia de recursos técnicos y financieros, o a la inversión de estos últimos solo en las cabeceras municipales, no han establecido mecanismos para proporcionar apoyo al sector rural. En el caso de Colombia, comenta la misma autora, la Ley Colombiana de Servicios Públicos está muy orientada hacia los sectores urbanos, por lo cual, muchos comités de agua comunitarios enfrentan dificultades para cumplir sus disposiciones. Es así, como muchos de ellos están operando sin ningún registro como entidad legal. Esta situación es similar en el caso de México.

Una encuesta realizada entre las 27 organizaciones comunitarias del sur-occidente colombiano ha identificado los principales problemas administrativos, técnicos y de participación que afrontan sus organizaciones, mismos que se resumen en el cuadro 6.

CUADRO 6
PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA GESTIÓN COMUNITARIA EN COLOMBIA

Administrativos	Técnicos	Participación
Dependencia de las organizaciones comunitarias del municipio en labores de operación y mantenimiento.	En los sistemas de bombeo eléctrico los costos de o y m son altos para comunidades de escasos recursos.	Escasa participación de las comunidades en la toma de decisiones en el ciclo del proyecto.
Morosidad alta (>30%).	El 70% de las organizaciones carecen de tratamiento del agua.	Desconocimiento del saber comunitario por parte de las instituciones gubernamentales y algunas no gubernamentales.
Escasez de recursos para realizar acciones de optimización y/o adecuación de los sistemas.	Diseños inadecuados de los sistemas de agua.	Apatía comunitaria hacia la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento.
Organizaciones no están constituidas legalmente.	Redes en mal estado.	Poca capacidad de autogestión de la comunidad.
Falta estudios de costos para la determinación de tarifas.	Falta macromedición.	Falta de capacitación sobre mecanismos, formas y reglamentación legal sobre participación comunitaria.
Falta sistematización de la información contable y financiera.	No hay programas de control de pérdidas al alcance de las organizaciones comunitarias.	
Las organizaciones no formulan planes de acción a corto, mediano o largo plazo.	No hay sistemas de tratamiento de aguas residuales.	
Carencia de conocimientos para la elaboración de proyectos y consecución de recursos nacionales e internacionales.	Pocas fuentes superficiales de agua y las que se encuentran presentan disminución del caudal.	
Las comunidades no son dueñas de los terrenos de las microcuencas.	No hay programas de capacitación para las comunidades en operación y mantenimiento.	
Falta de transparencia administrativa.	Deforestación de las microcuencas.	
Desconocimiento de planes gubernamentales de capacitación.		
carencia de programas sobre uso racional del agua y educación ambiental para las comunidades.		

Fuente: García, Mariela (2009).

Ante la problemática descrita, las organizaciones encuestadas sienten que necesitan unir esfuerzos para afrontar de manera conjunta la solución de esos problemas. Cabe señalar que no en todos los países se toman en cuenta a los OLPE en la fijación de políticas o en los planes de desarrollo, a pesar que es un prestador de servicio que tiene un mercado equivalente al 30% de la población existente al 2005.

8. Los OLPE en el contexto sectorial

Los países analizados por el estudio del WSP (2008) tienen diferencias en la disponibilidad del recurso hídrico, aunque todos superan el “umbral crítico” de 1.000 m³/habitante/año.¹⁸ Sin embargo, en la mayor parte de estos países existen grandes disparidades en la distribución, existiendo zonas con escasez y estacionalidad del recurso. Adicionalmente, los países enfrentan el deterioro de la calidad del recurso debido en muchos casos a un tratamiento insuficiente de las aguas residuales de las áreas urbanas y de las industrias, y al uso incontrolado de productos agroquímicos. Estas deficiencias de manejo del recurso tienen un impacto sobre los OLPE, ya que muchas veces el agua que ellos comercializan no es controlada por ningún ente oficial.

De acuerdo con los análisis del WSP (2008), con la excepción de Chile, la disponibilidad del recurso se ve también comprometida por deficiencias en su manejo, por ausencia de una legislación coherente para ordenar su uso y conservar y proteger este recurso, así como también por la dispersión de funciones entre diversas instituciones que tienen alguna responsabilidad sobre el manejo del recurso.¹⁹

Al igual que en México, la mayor parte de la provisión de los servicios de agua y saneamiento en América Latina está en manos del sector público que “... *se caracteriza por una fuerte influencia política en las decisiones de contratación, promoción y despido de sus empleados; es decir, no hay carrera administrativa, lo cual genera una fuerte rotación de personal, que debería ser especializado para poder desarrollar adecuadamente las tareas técnicas*” (WSP, 2008). De acuerdo a un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007), se han identificado otros factores que influyen el accionar del sector público en América Latina y que tiene sus repercusiones en el sector, como por ejemplo, la falta de capacidad de atraer y retener personal calificado para el buen funcionamiento de las organizaciones, principalmente, por problemas salariales.

La situación que se resume en el párrafo anterior establece las condiciones para el desarrollo de los OLPE en los lugares no cubiertos por los prestadores de servicio oficiales. Una característica común a todos los países analizados es el haber asignado a una entidad del gobierno central la función de ente rector, responsable por la formulación de políticas y de planes de desarrollo sectoriales, con la excepción de El Salvador, donde el mismo ente que fija las políticas también es formalmente responsable por la prestación de servicios a nivel nacional.²⁰ De igual manera, la regulación de precios y de calidad constituye un tema al cual se le está prestando mayor atención en los últimos años; es así que los países andinos (excepción Ecuador) al igual que Honduras y Nicaragua, cuentan con entes reguladores en el nivel nacional, Chile es, dentro de los países estudiados, el que tiene un marco regulatorio que se ha venido aplicando desde hace más de 15 años. El cuadro 7 sintetiza las principales funciones sectoriales y los niveles de gobierno en los cuales se desarrollan.

¹⁸ Éste es el caso de los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

¹⁹ Un diagnóstico similar podría darse en el caso de México, aunque dentro del contexto determinado por la naturaleza jurídica de las aguas y los arreglos institucionales existentes.

²⁰ Aquí es necesario destacar que todos los países analizados por el WSP (2008) no son países federalizados como el caso de México, donde por disposiciones constitucionales la existencia de un “ente regulador nacional” ha despertado discusiones importantes.

CUADRO 7
PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS NIVELES NACIONALES Y LOCALES

Principales funciones sectoriales	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Perú
Nivel nacional									
Formulación de política y planes	SI	SI	SI	SI	SI ^a	SI	SI	SI	SI
Regulación de precios	SI	SI	SI	NO	NO ^b	NO	SI	SI	SI
Regulación de calidad	SI								
Financiamiento y									
asignación de recursos	SI	SI ^c	SI ^d	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Prestación directa de servicios	NO	NO	NO	NO	SI ^a	NO	SI ^e	SI	NO
Nivel local									
Prestación de servicios									
Empresas	SI	SI	SI	SI	NO	SI ^f	NO	NO	SI
Municipios	SI	NO ^g	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Cooperativas	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Participación privada	SI ^h	SI	SI	SI	NO	NO	SI ⁱ	NO	SI ^j
Mancomunidades	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO
OLPE	SI								
Aprobación de tarifas	SI	NO	SI ^d	SI ^k	NO	SI	NO	SI ^d	SI ^l

Fuente: WSP, 2008.

Notas:

^a Las políticas sectoriales son establecidas por ANDA, quién a su vez es el organismo formalmente responsable por la prestación de servicios a nivel nacional.

^b Ministerio de Economía fija las tarifas.

^c Sólo para transferencias de la Nación que equivalen a aproximadamente el 15% del financiamiento del sector.

^d Sólo para el ámbito rural.

^e SANAA se encuentra en proceso de descentralizar hacia las municipalidades la prestación de los servicios; todavía provee servicios en 32 municipios.

^f Sólo existe una empresa —EMPAGUA— para la ciudad de Guatemala.

^g El municipio es responsable por la prestación del servicio, pero no lo puede hacer directamente.

^h Participación en revisión.

ⁱ Existe en San Pedro Sula una concesión y también tres arrendamientos (Puerto Cortés, Choloma y Choluteca).

^j Existe una concesión en Tumbes.

^k Municipios también regulan los precios.

^l Sólo en pequeñas localidades y en el ámbito rural.

En cuanto a la prestación de los servicios, los países andinos y Guatemala no tienen en el nivel nacional, entes encargados de ellos. Sin embargo, El Salvador y Nicaragua se caracterizan por un sistema formal centralizado de prestación de servicios; y Honduras, después de muchos años de centralización, se encuentra en el proceso de descentralizar hacia las municipalidades la prestación de los servicios. La situación de los países de Centroamérica podría deberse a su tamaño (entre 5 y 7 millones de habitantes, equiparable al tamaño de la población en Chiapas, Tabasco y Veracruz).

Otra característica común a todos los países analizados es que tanto la función de financiamiento como la asignación de los recursos corresponde a un ente o a más de uno del nivel nacional (en México

interviene tanto la Federación como los gobiernos estatales).²¹ Cabría señalar que si bien las funciones del sector, que se puedan dar en algunos países en el nivel regional o departamental son todavía incipientes, tanto en Colombia como en Perú estos niveles de gobierno asumen progresivamente funciones de planeación, financiamiento y asignación de recursos, como parte de los procesos de descentralización. De alguna manera, este sería el caso de los gobiernos estatales en México.

La participación del sector privado en la región se ha enfocado a la prestación de los servicios de agua y saneamiento en ciudades medianas y grandes ciudades (véase el recuadro 1), aunque existen ya casos de esquemas de participación privada en las comunidades rurales (Banco Mundial, 2010).

RECUADRO 1 EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

Los países andinos cuentan en todos los casos con empresas públicas, privadas o mixtas, responsables por la prestación de los servicios, mientras que en Centroamérica sólo Guatemala tiene una empresa en ciudad de Guatemala (EMPAGUA). Con excepción de Colombia y Chile, en los otros países existen municipios que prestan directamente los servicios, tanto en el ámbito urbano como el rural.

En la prestación de los servicios, el sector privado tiene un papel preponderante en Chile, donde la prestación del servicio está bajo su responsabilidad en áreas urbanas con más de 500 conexiones. Operan mediante una concesión otorgada a través de una licitación. Colombia también tiene una participación privada importante en la prestación de los servicios a través de concesiones y otras modalidades. En Ecuador y Perú el papel del sector privado es todavía incipiente, pero también existen operadores privados que prestan servicios a través de una concesión, por ejemplo, en Guayaquil y Tumbes, respectivamente. También Honduras tiene una concesión en San Pedro Sula. En los otros países estudiados, la participación privada se limita principalmente a la provisión de materias primas, materiales para operación y mantenimiento de los sistemas y a la construcción de obras, además de algunos servicios como vigilancia o mantenimiento. La limitada participación privada en los países se debe en gran medida a políticas y legislación sectorial que no incentivan su participación y, también a niveles tarifarios que no permiten recuperar los costos.

Fuente: Elaboración propia.

9. Política tarifaria ²²

En el caso de los OLPE, la fijación de los niveles y estructuras tarifarias varía de acuerdo con el tipo de OLPE. Así, por ejemplo, en la mayor parte de los OLPE comunitarios (comités, cooperativas, asociaciones, entre otros) son las propias comunidades —a través de las asambleas de socios o de las juntas directivas del servicio— las que fijan sus tarifas. Sin embargo, existen algunos de estos OLPE, en donde los concejos municipales tienen alguna participación en la fijación de las tarifas, como por ejemplo, en el Perú. En el caso de los camiones cisterna o tanqueros, las tarifas las fijan ellos mismos, de acuerdo con las condiciones de la competencia.

Las tarifas de los OLPE en Centroamérica cumplen con frecuencia mejor con algunos de los objetivos de una sana política tarifaria que las de los prestadores formales del servicio. En efecto, las tarifas de los OLPE comunales de agua y saneamiento que analizo el WSP (2008) cubren sus costos de

²¹ En el caso de Chile, el financiamiento y la asignación de recursos por parte del Estado es sólo para el ámbito rural. En los otros países, existe una fuerte dependencia de los fondos del Estado para el desarrollo del sector.

²² La política tarifaria constituye un elemento para entender las limitaciones que afrontan los prestadores de servicio para proveer un servicio universal y de buena calidad, G. Yepes: “Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento” IDB. Informe de Trabajo. Octubre 2003.

operación y mantenimiento rutinario y han logrado acumular reservas para reparaciones mayores y para eventuales ampliaciones pequeñas. Sin embargo, el análisis realizado por el WSP no refleja la situación general, pues los casos seleccionados fueron casos exitosos que ofrecieran lecciones para otros OLPE. La evidencia disponible indica que en los cuatro países de Centroamérica analizados ha habido a través de los años un gran número de experiencias no exitosas debido, entre otras razones, a la falta de tarifas adecuadas.

El promedio de ingreso mensual por habitante atendido por los OLPE en los países andinos, excluyendo a COOPAGUA de Chile, es de 1,0 dólares mientras que en Centroamérica y el Perú (excluyendo a tres OLPE de camiones cisterna) es de 1,6 y 0,6 dólares, respectivamente.²³

10. Aspectos financieros

En general, la facturación es una cuota fija mensual, y el pago mensual promedio para un consumo de 20 m³ es en los países andinos de 4,50 dólares, mientras que en los países de Centroamérica y el Perú es de 5,96 y 5,90 dólares, respectivamente.

La relación de trabajo financiera²⁴ presenta una gran variación entre los OLPE, habiéndose encontrado para los países andinos un promedio de 85% y para los países de Centroamérica y el Perú entre 60% y 65%. Este indicador sugiere que los OLPE no tienen mayor holgura para emprender inversiones de ampliación o de mejoramiento de los servicios que prestan.

En cuanto al financiamiento de las inversiones, en un 42% de los casos el financiamiento ha provenido de recursos propios (carros tanque o camiones cisterna, pozos propios y cooperativas o empresas), un 35% ha contado con apoyo externo y un 23% ha sido financiado por algún ente del Estado, ya sea del nivel nacional, regional o local. En los OLPE que han contado con apoyo externo, las comunidades han aportado entre el 10% y 45% de la inversión ya sea en efectivo o como mano de obra.

Cabe señalar que la falta de acceso de los OLPE a financiamiento y mecanismos de crédito en los países, limita su desarrollo. Por ello es deseable buscar estrategias innovadoras de movilización de recursos financieros, tal como, por ejemplo, las desarrolladas por CARE en El Salvador, que involucró a la empresa privada, la municipalidad y la comunidad.²⁵ Otro ejemplo es el desarrollado en una zona rural en el Perú, Huaraz, donde se ha empleado el crédito para la rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento administrados por OLPE.

²³ Conviene ser cauteloso con estos datos, pues en muchos casos la información financiera proporcionada por los OLPE no ha podido ser verificada, como ha sucedido principalmente en Centroamérica y en el 20% de los OLPE de Perú (WSP, 2008).

²⁴ La relación de trabajo financiera se define como la relación entre los costos operativos (sin incluir la depreciación) y los ingresos operativos.

²⁵ CARE. (2007). "Acceso a agua y saneamiento para comunidades pobres, una alianza entre CARE y Amanco". El Salvador. 2007.

11. El futuro de los OLPE

Las estadísticas poblacionales de América Latina permiten suponer que el proceso de urbanización continuará en todos los países y el crecimiento urbano muy probablemente se concentre en las áreas peri-urbanas de las grandes ciudades y en las localidades medianas, dónde generalmente es más costoso llegar con soluciones convencionales de infraestructura. Esta realidad es un desafío para los países, pues deben buscar soluciones ad-hoc para estas poblaciones, con la finalidad de atenderlos con servicios de calidad y adecuados a sus capacidades de pago; es así que los OLPE pueden jugar un rol importante en el corto y mediano plazo.

Es poco probable que la eficiencia y efectividad de las empresas formales de servicios mejore en el corto plazo, pues implementar las reformas requeridas en los países para mejorar el accionar del sector público en general han de demandar tiempo, lo cual hace prever que los OLPE seguirán brindando el servicio de agua a las poblaciones más pobres.²⁶ Esto es, el sector de agua y saneamiento demanda políticas y prácticas para su desarrollo que se basen no sólo en la capacidad del sector público sino en la mayor utilización posible, las capacidades de decisión, organizacionales y financieras disponibles en las comunidades y en el sector privado.

D. LECCIONES APRENDIDAS

De la literatura analizada se desprenden lecciones aprendidas que pueden ser aprovechadas por los gobiernos de Chiapas, Tabasco y Veracruz en el diseño de una estrategia general para fortalecer la prestación de los servicios de agua y saneamiento en beneficio de la población rural, así como la que se asienta en las zonas peri-urbanas y las ciudades pequeñas (probablemente con poblaciones de hasta 10.000 habitantes).

1. Experiencias en los países andinos y centroamericanos

El análisis comparativo que llevó a cabo el WSP (2008), destaca, entre otras las siguientes lecciones aprendidas:

- a) El éxito de los OLPE comunitarios radica en el compromiso y convencimiento que tiene la comunidad sobre la necesidad de asegurar un sistema sostenible de agua potable.
- b) Los OLPE constituyen una respuesta efectiva, —aun cuando todavía frágil—, de las comunidades ante la incapacidad del Estado de satisfacer la demanda de agua potable, particularmente del segmento más pobre de la población.
- c) El financiamiento gubernamental y no gubernamental ha sido fundamental para el desarrollo de la infraestructura del servicio de agua operado por los OLPE.
- d) Los OLPE operan más como empresa privada.
- e) Los OLPE han logrado introducir diversidad, innovación y competencia por el mercado de servicios al sector de agua y saneamiento.

²⁶ Snell, Suzanne. (1998). Water and Sanitation Services for the Urban Poor – Smallscale Providers: Typology and Profiles. WSP, Dec. 1998.

a) Lecciones relacionadas con los aspectos legales

- i) La falta de personalidad jurídica no ha impedido que los OLPE presten servicio. Los requisitos que deben cumplir los OLPE para obtener el derecho a la prestación de servicios no debieran ser onerosos.
- ii) Existe el vacío de un marco normativo adecuado para los OLPE.
- iii) La calidad del agua ofertada no siempre está bien regulada.
- iv) Los OLPE deberían obedecer, al igual que otros prestadores de servicios públicos, privados o mixtos, al mismo rigor de regulación de la calidad del agua ofertada.

b) Lecciones relacionadas con los aspectos técnicos

- i) La buena calidad de servicio ofertado es clave para la sostenibilidad. En este sentido, la adecuada operación y mantenimiento de la infraestructura es crucial.
- ii) El apoyo técnico de las agencias internacionales y de los socios de las comunidades ha sido fundamental para el desarrollo de los OLPE. También se requiere incorporar actividades tendientes a producir cambios de comportamiento entre los habitantes de las comunidades.
- iii) La expansión, reemplazo o rehabilitación de los sistemas, pueden devenir en un problema futuro para los OLPE en sus zonas de servicio. Los crecimientos poblacionales de las zonas atendidas por los OLPE demandan nuevas conexiones, muchas no pueden ser atendidas por la falta de capacidad técnica y financiera, para planear la expansión óptima de los sistemas.
- iv) El saneamiento en general es un punto débil. Los OLPE carecen de mecanismos legales e incentivos para “persuadir” a los usuarios a que instalen o mantengan su propia solución.

c) Lecciones relacionadas con los aspectos de gestión

- i) No existe un único modelo de gestión para brindar servicios de calidad y además que sean sostenibles.
- ii) La visión de empresa, la transparencia y el manejo democrático y participativo han sido fundamentales para los logros alcanzados por los OLPE. La gestión así concebida ha generado confianza en los consumidores.
- iii) Las campañas de sensibilización a través de diferentes estrategias de comunicación son claves para el desarrollo de los OLPE. Temas, como el uso y gestión del agua, han logrado que los usuarios valoren el servicio que se les presta y que contribuyan oportunamente con sus pagos, mientras que la participación de los usuarios en las decisiones importantes que son de su competencia, ha facilitado la implementación de las mismas.
- iv) La búsqueda de economías de escala es clave para la sostenibilidad del OLPE. La fusión de varios OLPE en función de localización geográfica o características de instalaciones similares, puede ser una fórmula para optimizar la gestión.

d) Lecciones relacionadas con los aspectos sociales

i) El nivel de liderazgo de los dirigentes de los OLPE es un factor clave para su sostenibilidad.

ii) La satisfacción de los usuarios con el servicio es un factor fundamental para la sostenibilidad de los OLPE.

iii) La posibilidad de que la comunidad no se mantenga cohesionada, puede ser un factor limitante para el desarrollo de los OLPE. Por ello, es muy importante que la comunidad esté capacitada para entender los factores que hacen que la infraestructura de agua potable sea autosostenible.

e) Lecciones relacionadas con los aspectos financieros

i) Tarifas que permitan cubrir los costos de operación y mantenimiento, además de los costos de reposición son un factor clave para la sostenibilidad del servicio.

ii) Buenas políticas de cobro son importantes para asegurar la sostenibilidad de la prestación del servicio. La morosidad es un factor que tiene la misma importancia que las tarifas, ya que de nada sirve establecer tarifas adecuadas si luego no hay mayor control sobre el cobro de los servicios.

iii) Los OLPE tienen mínimo acceso al crédito. Esta restricción limita la ampliación y optimización de la infraestructura y equipos. Los ejemplos señalados por la experiencia de CARE han demostrado que las comunidades pobres tienen capacidad de endeudarse y de cumplir con sus obligaciones.

iv) No es evidente la voluntad de pago por los servicios de saneamiento. Existe todavía un camino largo que recorrer para educar a las comunidades en la necesidad de contar con servicios de saneamiento adecuados.

v) La ausencia de planeación financiera pone en riesgo la sostenibilidad de la prestación del servicio. En muchos OLPE rurales no existe una buena política de manejo de los recursos financieros que les permita mantener las reservas adecuadas para cubrir eventualidades.

2. Experiencias en Colombia

García, Mariela (2009), sintetiza la experiencia colombiana en materia de gestión comunitaria que en el contexto colombiano crea un espacio amplio para que emerjan formas innovadoras de organización como “*la Asociación de organizaciones comunitarias prestadoras de agua y saneamiento*”. En su etapa inicial CINARA,²⁷ representado por una de sus profesionales jugó un papel muy activo en la convocatoria a las reuniones y en la facilitación de los talleres de identificación de problemas de las organizaciones participantes, ventajas y desventajas de construir la Asociación, su visión y misión. Una vez que se logró un conocimiento de los participantes y la definición de objetivos comunes el liderazgo ha pasado a las comunidades.

²⁷ CINARA, Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico.

Al inicio del proceso sólo participaban 19 organizaciones y asistían 8 mujeres a las reuniones. En la actualidad participan 27 organizaciones y asisten a las reuniones 24 mujeres porque se ha propuesto que cada organización esté representada por un hombre y una mujer. De las organizaciones, 17 pertenecen a comunidades rurales o de la periferia urbana del municipio de Cali, dos a zonas rurales de municipios del centro del Valle del Cauca; seis a zona rural de municipios del Cauca y dos a zona rural de municipios de Risaralda. Sin embargo el número de comunidades atendidas por la Asociación es superior a 27, pues una sola organización reúne la representación de 45 comunidades y otras dos representan cada una 19 y 24 comunidades respectivamente. Aunque no se tienen datos exactos de población servida por los acueductos porque las organizaciones carecen de un censo de usuarios, pero se sabe que el número de suscriptores asciende a 15.000.

Se destaca que 26 de las 27 organizaciones tienen una tarifa establecida por el servicio de acueducto y alcantarillado cuyo valor oscila entre 0,70 y 3,00 dólares el mes. Además, la Asociación se ha construido con recursos propios de los asociados; todas las organizaciones mensualmente dan una contribución económica para su sostenimiento, cuyo monto depende del número de usuarios que tenga cada organización. Además se ha establecido que todos los socios deben pagar una cuota de afiliación que corresponde a 5 días del salario mínimo vigente (actualmente 22,5 dólares) en el momento de vinculación.

La Asociación ya ha elaborado sus estatutos y se encuentra en proceso la tramitación de su Personería Jurídica. La Junta Directiva ha quedado integrada por siete personas (Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Secretaria, Fiscal, Vocal Principal, Vocal Suplente), una de las cuales, la Secretaria, es mujer.

Las mujeres han empezado a participar en las reuniones pero todavía no se tienen confianza para ser integrantes de la Junta Directiva. La secretaria desde su casa contacta telefónicamente a los socios y coordina las actividades, porque hasta el momento carecen de sede para el funcionamiento de la Asociación. La Junta Directiva se reúne una vez al mes y lo hace en la sede de CINARA, pero están gestionando recursos para tener sede propia. Se tiene establecido que la Directiva se reunirá dos veces al año con los socios para presentar resultados y tomar decisiones.

a) Beneficios

Los miembros de la Asociación han identificado las siguientes ventajas al asociarse:

- i) Mejor relación costo-beneficio y economía de escala.
- ii) Facilita la consecución de fondos.
- iii) Incremento en la capacidad de negociación a diferentes niveles: con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, sector privado y consultores.
- iv) Mejores condiciones para acceso a capacitación especialmente por lo que toca a los aspectos administrativos y técnicos.
- v) Creación de mejores condiciones para enfrentar los partidos políticos, los cuales obstaculizan muchas organizaciones comunitarias.
- vi) Mejorar la efectividad de los proyectos.

b) Principios

Los asociados han acordado regirse por los principios siguientes:

- i) Libertad de afiliación y retiro de sus miembros.
- ii) Igualdad de derechos y obligaciones.
- iii) Participación democrática en las deliberaciones y decisiones.
- iv) Ausencia de cualquier discriminación, en especial por razones políticas, partidistas, religiosas, sociales o raciales.
- v) Autonomía para operar y actuar conforme lo establece las instancias respectivas.
- vi) Transparencia.
- vii) Estos principios buscan garantizar relaciones horizontales entre los asociados y prevenir que algún grupo político se apodere de la organización con fines partidistas.

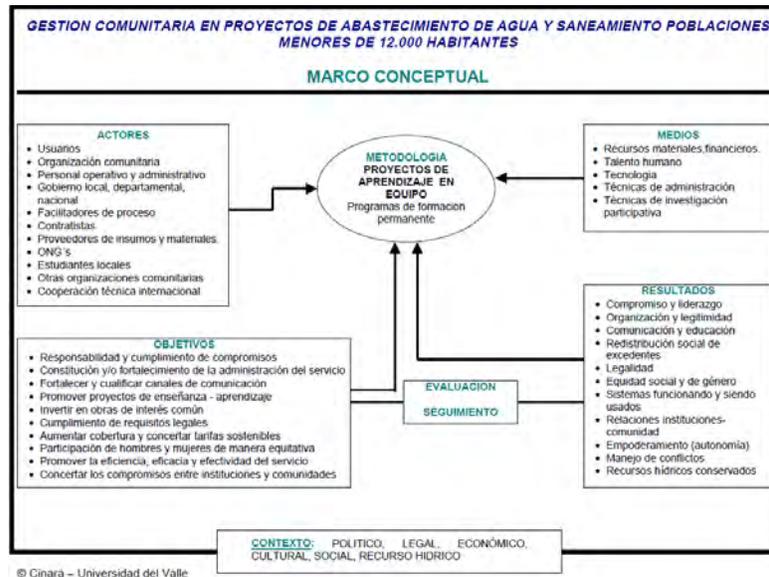
c) Lecciones aprendidas

- i) Los Centros de Recursos (en este caso CINARA) pueden actuar como catalizadores de los procesos de organización comunitaria porque en muchos casos, los miembros de las comunidades no tienen acceso a la información para hacer esto solos o no tienen oportunidades para compartir sus conocimientos.
- ii) Los Donantes Internacionales y las instituciones nacionales del sector podrían apoyar este tipo de procesos. Sin embargo, no se ha realizado un esfuerzo fuerte al respecto hasta el momento.
- iii) La transparencia se vuelve un elemento clave de este tipo de organizaciones.
- iv) Las comunidades desarrollan sus propias capacidades y fortalecen su capacidad de negociación.
- v) La Asociación es un espacio de aprendizaje para las comunidades. Sus miembros tienen diferentes niveles y tipos de organización y usan diferentes tipos de tecnología por lo tanto pueden aprender unos de otros.

d) Marco metodológico

La metodología para el apoyo de la gestión comunitaria adoptada por CINARA para la facilitación y desarrollo de esquemas de gestión comunitaria se ha esquematizado como se muestra en el gráfico 2.

GRÁFICO 2 METODOLOGÍA PARA EL IMPULSO DE LA GESTIÓN COMUNITARIA



Fuente: <<http://cinara.univalle.edu.co/>>.

3. Otras experiencias

Cada país, incluido México, cuenta con experiencias específicas en gestión comunitaria para la prestación de los servicios de agua y saneamiento, algunas de ellas se señalan en la bibliografía que se incluye en este informe. En el contexto del PCAyS destacan los esfuerzos de Tabasco para el fortalecimiento de las UDESA²⁸, aunque existen también experiencias positivas en los estados de Chiapas y Veracruz.

²⁸ UDESA: Unidad de Desarrollo Sustentable del Agua.

III. APOYO INSTITUCIONAL

En el capítulo anterior se analizaron las experiencias de distintos países de América Latina en materia de gestión comunitaria para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Este capítulo aborda ahora el papel de las instancias gubernamentales y no gubernamentales que complementan el funcionamiento y permiten garantizar en mayor medida la sostenibilidad de los servicios que se prestan a través de mecanismos de gestión comunitaria.

La sostenibilidad de los proyectos de agua potable y saneamiento rural es un tema de preocupación desde hace mucho tiempo²⁹. Se reconoce que a pesar de las inversiones por los gobiernos, existe una amplia evidencia que indica que después de algunos años de operación —o después de pocos años, en algunos casos— muchos sistemas rurales enfrentan una serie de problemas, que pueden incluir fallas técnicas, además de desafíos financieros o de gestión.

Conforme más y más sistemas dejan de funcionar y no pueden proveer los servicios adecuadamente en el tiempo de funcionamiento que se había previsto para estos sistemas, las metas de una mayor cobertura —ni hablar de la cobertura completa— permanecen tan lejanas como siempre. Durante los últimos años de la década de los 80 y a principios de los 90, la participación comunitaria y la gestión comunitaria se promovieron como respuestas clave para mantener los servicios rurales de agua potable y saneamiento. Con este enfoque, la gestión regresa a los niveles más bajos y los propios usuarios participan en la planificación e implementación de los proyectos. En años recientes, se ha hecho un énfasis cada vez mayor en las actividades para incrementar la capacidad de gestión comunitaria como una parte integral del ciclo de un proyecto y se han destinado cada vez más recursos para esto.

Al igual que en otros lugares del mundo, en América Latina estos conceptos de gestión comunitaria se establecieron firmemente y se progresó mucho en la promoción de la participación de las comunidades y en capacitarlas como tomadoras de decisiones. La capacitación mejorada, el enfoque en temas de operación y mantenimiento en una fase temprana del ciclo del proyecto y el uso de tecnología apropiada, son factores que contribuyeron a mejorar la sostenibilidad. En toda la región, muchos de estos enfoques se convirtieron en una parte estándar de un diseño de programa de mejores prácticas. Adicionalmente, para un número considerable de programas, actualmente la norma es que la comunidad contribuye un porcentaje de los costos de inversión de capital en efectivo, en vez de hacerlo en forma más teórica, como mano de obra de los miembros de la comunidad.

Las lecciones aprendidas en varios países indican que la medida en que las comunidades pueden operar, mantener y administrar exitosamente sus sistemas rurales de agua potable y saneamiento puede aumentar considerablemente si se incorporan estos tipos de enfoques en el diseño y la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el tema de cómo mantener los beneficios de los proyectos a largo plazo continúa vigente, y actualmente se reconoce cada vez más que la mayoría de las comunidades no tendrán la capacidad de manejar sus propios sistemas de agua potable y saneamiento sin contar con algún tipo de asistencia externa. Aun empleando enfoques mejorados, centrados en el incremento de la capacidad de gestión, sencillamente no es realista esperar que las comunidades rurales o aquellas en las zonas periurbanas o en localidades urbanas pequeñas, sean totalmente autosuficientes, especialmente en los primeros años después de la construcción de los sistemas.

²⁹ Aunque no hay muchas referencias bibliográficas sobre la cobertura sostenible, algunos cálculos aproximados indican que en un momento dado, el 30% al 40% de los sistemas rurales de agua potable en los países en desarrollo pueden ser inoperantes (Evans, 1992).

Existe amplia evidencia que indica que después de varios años de operación (o después de pocos años, en algunos casos), muchos sistemas rurales enfrentarán una serie de problemas y obstáculos para mantener la provisión de servicios (Banco Mundial, 2009). Muchos de los problemas, son consecuencia de diseños técnicos o financieros que son inapropiados e incluyen:

- 1) Problemas en la infraestructura física, como colapso del sistema o falta de disponibilidad de repuestos.
- 2) Problemas financieros asociados en su mayoría con el incumplimiento de pago de tarifas o con costos de operación elevados, en el caso de los sistemas que operan con energía eléctrica para bombear el agua.
- 3) Problemas de gestión u organización, como el colapso o la politización de los comités de gestión.
- 4) Problemas de salud causados por la incapacidad de mantener prácticas de higiene mejoradas, en relación con el uso apropiado del agua y las instalaciones de desecho de los excrementos.
- 5) Problemas ambientales que causan una disminución de la cantidad o calidad del agua proveniente de las fuentes.

Aunque algunas comunidades tendrán los recursos y la capacidad de abordar algunos de estos temas sin contar con apoyo externo, la mayoría de ellas no tienen esta capacidad y por lo tanto continuarán requiriendo algún tipo de asistencia externa si desean mantener los beneficios previstos del proyecto.

A pesar de los casos de éxito que ha mostrado la gestión comunitaria sostenida, aunque también existe un buen número de casos no exitosos, se reconoce que la gestión comunitaria tiene sus limitaciones y que a largo plazo, la mayoría de las comunidades requirieren algún tipo de asistencia externa. Tradicionalmente, los entes nacionales o regionales (en el caso de México, los entes estatales) con el mandato de proveer servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales son los responsables de proporcionar este tipo de apoyo. Sin embargo, en muchos casos estos entes no han podido llevar a cabo esta tarea en forma eficaz debido, entre otras cosas, a los recursos económicos limitados, las restricciones en cuanto a la disponibilidad de personal y la naturaleza altamente centralizada de muchas de estas instituciones. La falta de este apoyo de largo plazo se percibe, cada vez más, como uno de los mayores impedimentos para lograr la sostenibilidad de los sistemas rurales de agua potable.

En la práctica existe una gama de opciones institucionales disponibles para proveer apoyo a las comunidades rurales. El concepto de mecanismo de apoyo institucional supone el diseño de un mecanismo para brindar asistencia que permita hacer frente a los desafíos que enfrenta una comunidad rural y no se limita a las nociones tradicionales de operación y mantenimiento (aspectos técnicos). Esta forma de apoyo externo no pretende socavar la primacía de la gestión comunitaria, ni crear una dependencia a largo plazo; más bien su objetivo es mantener la capacidad de gestión comunitaria con el paso del tiempo.

Una premisa básica para el diseño de un mecanismo de apoyo institucional es la de que éste debe llevarse a cabo dentro del marco de la estrategia general del sector de agua potable y saneamiento, y de cualquier reforma sectorial en curso. Aún en los casos donde se establezca un mecanismo de apoyo institucional para cierta región como proyecto piloto, éste debe diseñarse en concordancia con la línea de las políticas, regulaciones y legislación referente al sector de agua potable y saneamiento. Si se maneja un mecanismo de apoyo institucional en forma aislada de la estrategia general del sector, existe el peligro de

que se quede como “proyecto” y por lo tanto no se integre plenamente (y por lo tanto, no se acepte en forma más general) como parte del marco institucional del sector. En este sentido, destacan los esfuerzos de reforma que se llevan a cabo en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

A. LIMITACIONES DE LA GESTIÓN COMUNITARIA

La difusión amplia del enfoque de gestión comunitaria ha llevado en cierta medida a percibir este enfoque como la panacea que resolvería los problemas de mantener completamente las inversiones realizadas en los servicios rurales de agua potable y saneamiento y, con el tiempo, liberar además a los gobiernos de una gran parte de la responsabilidad de abordar el tema en forma significativa. Sin embargo, existe evidencia en muchos países de América Latina que indica que no es así y que señala el hecho que la gestión comunitaria tiene límites marcados. Por ejemplo en El Salvador, a pesar de los niveles de cobertura relativamente altos de acceso a agua potable en las áreas rurales, citados por el gobierno (61%), un informe reciente indica que aproximadamente la mitad de los sistemas están trabajando en forma deficiente o que están a punto del colapso total (Karp, 2002).

Una forma de conceptualizar los límites de la gestión comunitaria es considerar que se puede esperar que las comunidades manejen aproximadamente el 80% de lo requerido para mantener sus sistemas, pero siempre requerirán asistencia para llevar a cabo el 20% restante de las tareas (Lockwood, 2002). Por supuesto, los porcentajes utilizados son arbitrarios y la proporción variará en cada país y región en función de la tecnología y los niveles generales de organización que existen en las comunidades, entre otros factores. Sin embargo, conviene señalar que la promoción de la idea de que las comunidades rurales deberían recibir una asistencia externa continua puede ser peligrosa; este enfoque podría generar una dependencia no deseable de este apoyo y de hecho, podría ser contraproducente para los principios de gestión comunitaria. Por otro lado, Lockwood (2002) señala existe también un peligro real en la incapacidad de reconocer que la gestión comunitaria tiene sus límites; así cada año, en América Latina, los gobiernos centrales y las agencias donantes internacionales invierten millones de dólares en la construcción de nuevos proyectos de servicios de agua potable y saneamiento manejados por las comunidades, pero muchos de estos proyectos no lograrán mantener los beneficios previstos a largo plazo.

RECUADRO 2 DEFINICIÓN DE LAS LIMITACIONES DE LA GESTIÓN COMUNITARIA

La comunidad que puede manejar adecuadamente su propio sistema rural de agua potable y saneamiento a largo plazo, sin obtener ningún tipo de asistencia externa, es la excepción a la regla.

Se puede —y se debería— esperar que las comunidades rurales lleven a cabo la mayoría de las tareas requeridas para mantener sus sistemas, pero casi siempre requerirán de algún tipo de apoyo, guía y respaldo. El alcance y la frecuencia de la asistencia externa variarán en cada caso y se definirán según los límites de la capacidad de la comunidad en cuestión y otros factores relacionados con la selección de tecnología y la naturaleza de los recursos hídricos explotados, además de la capacidad de las organizaciones seleccionadas para brindar este apoyo.

Fuente: Lockwood, 2002.

B. EL ENFOQUE 80/20

1. El concepto

Aunque el enfoque de gestión comunitaria se acepta ampliamente para la operación rutinaria de los sistemas (la parte del “80%”), existe menos claridad sobre cómo hacer llegar el apoyo externo (el otro 20%). En este capítulo se aborda precisamente el tema del apoyo institucional externo requerido para que la mayoría de los sistemas rurales de agua y saneamiento manejados por las comunidades sean sostenibles, a efecto de alcanzar plenamente su potencial de largo plazo. De acuerdo con Lockwood (2002), la mejor manera de describir esta forma de apoyo es con el término mecanismo de apoyo institucional.

RECUADRO 3 DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE MECANISMO DE APOYO INSTITUCIONAL

Un mecanismo de apoyo institucional se diseña para brindar servicios de apoyo y asistencia a largo plazo, después de finalizada la construcción del sistema.

El apoyo brindado como parte de un mecanismo de apoyo institucional nunca pretende sustituir la necesidad de contar con la participación de la comunidad para la operación y administración de su propio sistema.

Los servicios de apoyo proporcionados como parte de un mecanismo de apoyo institucional abordan una gama completa de tareas, incluyendo temas ambientales y de salud, y no se limitan al trabajo técnico tradicional de operación y mantenimiento.

Un mecanismo de apoyo institucional contribuye a crear un ambiente propicio apoyando la sostenibilidad de los proyectos de servicios rurales de agua potable y saneamiento, en el nivel de operación por medio del apoyo a las estructuras de gestión comunitaria, y en general a través del desarrollo de capacidades en el nivel nacional o regional.

El diseño y establecimiento de un mecanismo de apoyo institucional debería llevarse a cabo como parte de una estrategia general del sector y debería estar en línea con las políticas y regulaciones pertinentes, aun en los casos donde estén sólo parcialmente desarrolladas para el sector rural.

Fuente: Elaboración propia.

Environmental Health Project (IRC, 2005) ha llevado a cabo distintas actividades relacionadas con la creación de mecanismos de apoyo institucional para sistemas rurales de agua y saneamiento en América Latina manejados por las comunidades en la región. Concretamente:

- a) Desarrollo de una propuesta para brindar apoyo a comunidades en El Salvador (Borrador de EHP/CARE, mayo de 2002).
- b) Desarrollo de una estrategia de operación y mantenimiento basada en la comunidad para INAPA, en la República Dominicana (Informe de Actividades de EHP N° 105, octubre de 2001).
- c) Desarrollo de estudios de caso para crear mecanismos de apoyo institucional en Honduras y Nicaragua (Documento Estratégico de EHP N° 1, enero de 2001).

Las actividades arriba citadas junto con años de experiencia en temas relacionados en la región de América Latina y el Caribe y otras partes del mundo, resultaron en un amplio conocimiento de los diferentes modelos que pueden proveer el apoyo institucional a las comunidades rurales.

2. Parámetros

Al desarrollar el concepto de mecanismo de apoyo institucional, EHP (2002) identificó una serie de parámetros importantes para definir la aplicación de directrices para establecer un mecanismo de apoyo institucional. Entre otros:

a) Los mecanismos de apoyo institucional se establecen principalmente para beneficiar a las comunidades rurales.

b) El desarrollo de un mecanismo de apoyo institucional presupone y se basa en la preexistencia de algún tipo de estructuras de gestión comunitaria (sin importar si son débiles o sólidas) en la población rural que recibirá los servicios de apoyo.³⁰

c) Los servicios proporcionados como parte de un mecanismo de apoyo institucional se centran principalmente en los sistemas comunales de agua y saneamiento en el nivel domiciliario, reconociendo al mismo tiempo que puede haber otras circunstancias con diferentes requisitos de apoyo a largo plazo (como los sistemas de agua potable que son propiedad de una familia).

C. MODELOS POTENCIALES

En años recientes EHP, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), se centró activamente en el tema del apoyo de las comunidades rurales, después de la construcción de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento. Se llevaron a cabo varias tareas de asistencia técnica para varios clientes, incluyendo directamente la formulación de estrategias de apoyo a largo plazo (República Dominicana y El Salvador) o documentando ejemplos de proyectos que se están implementando y que son prometedores (Honduras y Nicaragua). Adicionalmente, EHP (y su antecesor, WASH) tiene amplia experiencia en el trabajo con temas relacionados, fuera de la región de América Latina y el Caribe, incluyendo una iniciativa nacional en Túnez de participación en un debate de políticas sobre los modelos eficaces de gestión comunitaria y el establecimiento de mecanismos de apoyo para todas las divisiones administrativas o departamentos del país.

El enfoque común adoptado por EHP para llevar a cabo estas tareas fue analizar los desafíos y las potenciales soluciones para mantener los sistemas rurales de agua potable y saneamiento dentro del marco de la estrategia general del sector del país en cuestión. Los ejemplos documentados por EHP consideran una serie de temas, incluyendo la situación del proceso de descentralización, las normas y regulaciones, la capacidad institucional existente y los recursos disponibles en los gobiernos para el sector rural. En la sección 4.0 se discute más detalladamente la importancia de estos temas de contexto.

Sobre la base de sus experiencias en América Latina, EHP (2002) ha documentado varios ejemplos que en conjunto constituyen una base de conocimientos sobre el apoyo proporcionado a las comunidades rurales a largo plazo, los diversos modelos utilizados y los elementos comunes de los enfoques exitosos. En términos generales, es posible identificar y describir cuatro modelos genéricos principales, por medio de los cuales se puede proveer servicios de apoyo a las comunidades rurales (véanse los recuadros 4 al 11).

³⁰ El concepto de comunidades rurales se extiende más allá de la definición de poblaciones menores de 2.500 habitantes.

RECUADRO 4
PRINCIPALES MODELOS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS DE APOYO

Modelo centralizado: una agencia gubernamental o ministerio que opera desde un punto centralizado y que trabaja directamente con las estructuras de gestión comunitaria en las áreas rurales, proporciona los servicios de apoyo.

Modelo desconcentrado: una agencia gubernamental centralizada con cierto grado de autonomía, que opera a través de oficinas regionales o departamentales, proporciona los servicios de apoyo.

Modelo de devolución: una agencia gubernamental central transfiere la autoridad y responsabilidad de la provisión de servicios de apoyo hacia un nivel descentralizado del gobierno, usualmente en el nivel municipal.

Modelo delegado: una agencia gubernamental central o local delega la responsabilidad de la provisión de servicios de apoyo en una tercera entidad, que podría ser una ONG, una empresa del sector privado o una asociación de usuarios competente.

Fuente: EHP (2002).

RECUADRO 5
COSTA RICA: MODELO CENTRALIZADO

Este modelo se basa en el sistema utilizado anteriormente por el departamento de acueductos rurales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). El departamento está en proceso de reformar el sistema para proveer servicios de apoyo a las comunidades rurales y se está transformando de un modelo centralizado en un modelo desconcentrado; se están estableciendo seis oficinas regionales para acercar la provisión de servicios a las comunidades rurales. Por lo tanto, aunque ahora sea obsoleto, este estudio de caso se incluye como ejemplo de cómo funciona un modelo centralizado.

RESUMEN

Este modelo de provisión de servicios de apoyo se basó en un sistema centralizado; una agencia gubernamental, el departamento de acueductos rurales de AyA (localizado en la capital, San José) atendió a todo el país, AyA designó seis zonas dentro de Costa Rica y cada una de ellas era atendida por un ingeniero, en conjunto con promotores técnicos y otros empleados que trabajaban en los aspectos sociales y comerciales de los proyectos de gestión comunitaria. Desde hace mucho tiempo, en Costa Rica la gestión comunitaria de los sistemas rurales de agua potable y alcantarillado se estableció como el enfoque estándar. A principios de la década de los años 1990, se modificó la legislación para permitir la rápida formación de asociaciones comunitarias de gestión de agua legalmente reconocidas, que tienen la autoridad de administrar y mantener los sistemas de agua potable en nombre del Estado.

El promotor técnico de AyA visitó con regularidad las comunidades rurales de las diferentes zonas; este promotor era responsable de supervisar el trabajo de la junta de agua comunitaria, brindaba asesoría, hacía recomendaciones y además era responsable de monitorear ciertos aspectos del desempeño del sistema, como la calidad del agua potable, los niveles de cloro y la protección de las cuencas. Adicionalmente, el técnico se encargaba de recopilar datos que se utilizaban para monitorear la situación de los sistemas y que además se incluían en una base de datos nacional. En los casos donde era necesario realizar reparaciones complicadas, el promotor técnico hablaba con el ingeniero principal de la zona para obtener más asesoría o bien sugería que la junta de agua se comunicara con una empresa del sector privado.

Como parte del nuevo modelo desconcentrado, el departamento de acueductos rurales dentro de AyA continuará proporcionando los mismos servicios de apoyo a las comunidades rurales, pero ahora operará desde las oficinas regionales.

FINANCIAMIENTO

Los fondos para llevar a cabo las actividades de apoyo proporcionadas por AyA se tomaron de las asignaciones de presupuesto de la hacienda pública. Las propias comunidades rurales son responsables de cubrir los costos recurrentes para operar y mantener los sistemas individuales de agua potable, pero no se les exige que ayuden a cubrir los costos de los técnicos de AyA.

Fuente: EHP (2002).

RECUADRO 6
NICARAGUA: MODELO HÍBRIDO, DESCONCENTRADO – DE DEVOLUCIÓN

PROMOTOR MUNICIPAL DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Este modelo para proporcionar apoyo se basa en la colaboración entre la Gerencia de Acueductos Rurales, un departamento de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL-GAR) y los gobiernos municipales locales en los departamentos de Matagalpa y Jinotega, localizados al noreste del país. Ambos departamentos tienen una población rural conjunta total de aproximadamente 540 000 personas, con niveles promedio de cobertura de servicios de agua potable y saneamiento del 35% y el 36%, respectivamente.

A la fecha, el sistema se estableció en nueve de las 20 municipalidades, y se proporciona servicios de apoyo a cerca del 55% de la población rural en las comunidades que se benefician de los sistemas mejorados de agua potable y saneamiento.

El modelo se basa en la estructura existente de comités de agua comunitaria y promotores regionales de ENACAL-GAR y agrega un vínculo clave en el nivel local, en forma de un promotor municipal de operación y mantenimiento. Usualmente, estos promotores son empleados del gobierno municipal, pero trabajan bajo la supervisión técnica y guía de la oficina regional de ENACAL-GAR. Cada promotor municipal es responsable de atender a un promedio de 30 comunidades, y la frecuencia de sus visitas se determina según la naturaleza de los problemas que afectan a los sistemas. Sin embargo, las normas de ENACAL-GAR establecen que se debe visitar a cada comunidad por lo menos una vez por semestre. Una vez que las autoridades municipales hayan llegado a un acuerdo con respecto a un candidato apropiado, el personal regional de ENACAL-GAR proporciona capacitación técnica y administrativa y de promoción para la higiene.

ROLES Y TAREAS

El principal rol del promotor municipal es apoyar a los comités de agua comunitarios rurales del municipio en el mantenimiento de sus sistemas de agua potable y saneamiento, brindando asesoría y guía relacionada con los aspectos administrativos, sanitarios y de operación. Además, el promotor guía a las comunidades en los casos donde requieren apoyo de otras agencias externas, brindando asesoría y estableciendo contactos a través del gobierno municipal.

Adicionalmente, el promotor municipal de operación y mantenimiento proporciona información a ENACAL-GAR con regularidad sobre la situación de los sistemas, los datos se clasifican en los niveles regionales y nacionales como parte de la iniciativa general de monitoreo. En los casos donde hay graves dificultades que están fuera del alcance de la capacidad del promotor municipal, éste puede solicitar ayuda a los promotores regionales para obtener asistencia de un especialista.

COORDINACIÓN

La coordinación entre las diferentes agencias en el nivel local es una de las principales características de este modelo. Aunque ENACAL-GAR facilita el proceso, además participan una serie de instituciones, incluyendo al gobierno municipal, los comités de agua comunitarios y ciertos ministerios relacionados, como el de salud, el de educación y el de recursos naturales. Una vez que se haya llegado a un acuerdo, cada una de estas agencias se convierte en signatarias de un contrato municipal.

FINANCIAMIENTO

Sin duda alguna, el financiamiento es el desafío más crítico que enfrenta el modelo, ya que la falta de financiamiento ha causado problemas, especialmente con la movilización de los promotores. Usualmente, la municipalidad es responsable de proveer los fondos para cubrir los salarios y costos de operación y ENACAL-GAR proporciona motocicletas (usadas) para el transporte de los promotores. Debido a las limitaciones presupuestarias, uno o dos de los promotores tienen una doble función en sus visitas a las comunidades; trabajan en los sistemas de agua potable y saneamiento y en alguna área adicional no relacionada, como el trabajo de extensión comunitaria en temas relacionados con la agricultura.

RECUADRO 7
HONDURAS: MODELO DESCONCENTRADO

TÉCNICO EN OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Este modelo se basa en el concepto de “técnicos móviles o de circuito” utilizado en los Estados Unidos por la asociación nacional de agua rural; este concepto se adaptó en Honduras y se denominó el “Técnico en Operación y Mantenimiento (TOM)”. Con el apoyo de USAID, de 1993 a 1995 el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) lanzó un programa piloto que se amplió para abarcar todo el territorio nacional en 1995. Actualmente, realmente abarca todo el territorio nacional y brinda apoyo a más de 4 000 sistemas rurales de agua potable que atienden a más de dos millones de personas de una población rural total de poco menos de 3,2 millones de habitantes.

Los TOM son empleados de SANAA y trabajan en las oficinas regionales que tienen una autoridad considerable para tomar decisiones en forma independiente de los niveles más altos de la institución nacional. Actualmente hay 86 técnicos de operación y mantenimiento que trabajan a partir de seis oficinas regionales. Cada uno de ellos es responsable de atender a un promedio de 50 comunidades y debe visitar cada sistema por lo menos dos veces al año. Los TOM participan en un programa de capacitación intensivo de 12 semanas de duración, donde abarcan aspectos teóricos y prácticos de desarrollo comunitario, reparaciones técnicas y diseño de ingeniería, educación y comunicación, además de conceptos de agua potable y saneamiento.

ROLES Y TAREAS

El rol principal de los TOM es apoyar a las juntas de agua comunitarias en todos los aspectos de la operación, administración y mantenimiento de los sistemas proporcionando actividades de capacitación informales, asesoría y motivación. Los TOM no tienen la función de sustituir la gestión comunitaria y la operación y el mantenimiento realizados por la comunidad, sino de apoyar a las comunidades, especialmente en los casos donde éstas no tienen los recursos ni las destrezas para resolver problemas concretos.

Una de las principales herramientas utilizadas por los TOM es una tabla de clasificación de sistemas de agua potable, que ordena los proyectos en cuatro categorías, desde los sistemas no funcionales, que requieren de un mayor esfuerzo y más recursos para rehabilitarlos, hasta los sistemas autosostenibles, que sólo requieren visitas periódicas.

COORDINACIÓN

Aunque no hay relaciones institucionales formales con otras agencias gubernamentales, existe una coordinación cada vez mayor en el nivel local, con los gobiernos municipales y las ONG. Ahora las autoridades municipales y las ONG pueden solicitar asistencia a los TOM regionales para la capacitación de las juntas de agua rurales, para los sistemas nuevos o rehabilitados que se están construyendo en forma independiente de SANAA.

FINANCIAMIENTO

Para el año 2000, el programa de TOM tuvo un presupuesto total aproximado de 1,25 millones de dólares, que fue cubierto en forma conjunta por SANAA (65%) y USAID (35%), SANAA cubrió los salarios y costos indirectos de administración de programas y USAID se encargó de cubrir los costos de operación como combustible, viáticos, equipo, mantenimiento y estudios técnicos.

Fuente: EHP (2002).

RECUADRO 8
HONDURAS: MODELO DESCONCENTRADO

PROYECTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO RURAL

Este modelo es manejado en forma conjunta por el Ministerio de Salud y la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación (SDC) y se conoce por sus siglas, PROSAR (Programa de Saneamiento Rural). Como parte de PROSAR, los técnicos de salud ambiental o TSA son responsables de coordinar la construcción de proyectos nuevos, las actividades de capacitación y el apoyo de las comunidades con sistemas existentes, PROSAR opera en dos departamentos de Honduras, incluyendo a 33 municipalidades que conforman la “región de salud N° 2”, tal como lo define el Ministerio de Salud. Se proveen servicios a 905 comunidades. PROSAR es un proyecto discreto que inició en enero de 1998, y se espera que continúe operando con el apoyo de ambas entidades, arriba mencionadas.

Actualmente, hay 37 técnicos de salud ambiental; todos son empleados del Ministerio de Salud y operan en los centros de salud localizados en las municipalidades rurales. Cada uno de los técnicos es responsable de atender a cerca de 25 comunidades. Usualmente, cada técnico de salud ambiental maneja cuatro o cinco proyectos nuevos o de rehabilitación y dedica el tiempo restante a brindar servicios de apoyo. Los TSA son supervisados por cuatro coordinadores de área, quienes a su vez cuentan con el apoyo de personal técnico y administrativo.

ROLES Y TAREAS

El rol principal de los técnicos de salud ambiental es estimular los mejoramientos sostenidos en la operación y administración de los sistemas comunitarios de agua potable. Sin embargo, a diferencia del modelo de TOM en Honduras, además abordan otros temas relacionados con la salud, como el manejo de desechos sólidos y el saneamiento. El programa de PROSAR inicia sus actividades en una comunidad dada llevando a cabo un estudio exhaustivo de la situación de la salud ambiental y luego presenta los resultados a toda la comunidad. El técnico de salud ambiental sirve de facilitador para ayudar a los miembros de la comunidad, para que saquen conclusiones con respecto a las deficiencias del sistema de agua potable y saneamiento; el objetivo es que la propia comunidad decida las acciones a emprender y que luego asigne la responsabilidad de hacerlo.

Las visitas de los técnicos de salud ambiental a las comunidades ocurren en respuesta a diferentes solicitudes, incluyendo las solicitudes directas para obtener asistencia y solicitudes del centro de salud (sobre la base de una alta incidencia de enfermedades relacionadas con las condiciones ambientales) o de las autoridades municipales.

COORDINACIÓN

Una estrategia importante de PROSAR es apoyar a los comités de desarrollo municipal (CODEM) con asesoría sobre salud ambiental y actividades de capacitación realizadas por los técnicos de salud ambiental, Esta colaboración directa con las autoridades municipales causó un beneficio indirecto: por lo menos 10 de las alcaldías en las áreas abarcadas por PROSAR contrataron a promotores para que asesoren a las comunidades en temas de agua potable, saneamiento y gestión ambiental.

FINANCIAMIENTO

PROSAR tiene un presupuesto de aproximadamente 1,3 millones de dólares para el período de tres años de duración del proyecto, SDC proporciona aproximadamente el 69%. El Ministerio de Salud aporta un 25% y el 6% restante proviene de diferentes fuentes.

Fuente: EHP (2002).

**RECUADRO 9
HONDURAS: MODELO DELEGADO**

AHJASA

La Asociación Hondureña de Juntas Administrativas de Agua y Saneamiento (AHJASA) fue establecida por la International Rural Water Association (IRWA, por sus siglas en inglés) y por “Agua para el Pueblo”, una ONG hondureña. AHJASA es una asociación de juntas de agua comunitarias que opera en seis departamentos del país; en 1990 inició con 17 comunidades asociadas y en 2001 ya eran más de 300. La asociación ofrece capacitación y asesoría técnica y administrativa a sus miembros y funciona de foro para que las comunidades se apoyen entre ellas, en forma independiente del gobierno.

En este modelo, los técnicos móviles o de circuito, pagados por AHJASA, brindan apoyo a las comunidades asociadas, pero sin que exista un calendario de visitas programadas; las visitas se realizan según las solicitudes de asistencia de las comunidades asociadas. AHJASA consiste de cuatro técnicos móviles, un coordinador y un administrador, además de una junta de representantes electos de la comunidad. Las comunidades asociadas con AHJASA deben pagar una cuota regular —aunque nominal— por obtener los servicios. Esta cuota cubre sólo cerca del 10% del total de costos de operación, y el 90% restante es cubierto con fondos obtenidos de IRWA y Agua para el Pueblo.

Fuente: EHP (2002).

**RECUADRO 10
COLOMBIA: MODELO DELEGADO**

AQUACOL

La asociación de organizaciones comunitarias que proveen servicios de agua potable en el sudoeste de Colombia (conocida como AquaCol) está en proceso de establecerse, con el apoyo de CINARA, el centro internacional de investigación de la Universidad de Valle.

AquaCol es una organización sin fines de lucro que ofrece apoyo mutuo a sus asociados. Actualmente hay 27 comunidades asociadas, principalmente de las áreas rurales cercanas a la ciudad de Cali. A diferencia de otros ejemplos, la asociación no cuenta con personal ni promotores que visitan a las comunidades. Los miembros se reúnen con regularidad para discutir los problemas de los sistemas individuales y utilizan la asociación como plataforma para canalizar las propuestas presentadas a agencias externas y para atraer recursos. Además, la asociación participa activamente en el diálogo nacional de políticas sobre temas que afectan el sector de servicios rurales de agua potable y saneamiento.

AquaCol no tiene un acuerdo institucional general con el gobierno con respecto a la autoridad delegada para apoyar a las comunidades, pero sí busca llegar a un acuerdo con las agencias sectoriales o autoridades municipales y obtener su aprobación para proyectos específicos, para cada caso concreto. CINARA brinda asistencia técnica sin costo, pero todos los costos de operación de la asociación son cubiertos por medio de las cuotas de inscripción y las contribuciones mensuales regulares.

Fuente: EHP (2002).

De lo expuesto en los cuadros anteriores es importante señalar que raras veces existe una solución que pueda aplicarse a todos los casos y que es normal tener híbridos de los modelos, con la participación de una combinación de actores. De hecho, es posible que existan variaciones dentro de cualquier modelo, en las diferentes áreas geográficas o administrativas. Esta misma aseveración podría aplicar para la situación específica de los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

En general, la agencia gubernamental mencionada en el cuadro 11 corresponde a la dirección rural de un ministerio o al ente nacional/regional/estatal de agua y saneamiento. Sin embargo, esto no siempre ocurre ya que puede ser que otras agencias o ministerios sean los principales responsables de las áreas rurales, por ejemplo, el de salud, agricultura o ambiente y recursos naturales.

Los ejemplos presentados de varios países de América Latina ilustran los tipos de mecanismos de apoyo institucional que han sido eficaces para proveer servicios de apoyo a las comunidades rurales. Cada uno de los ejemplos tiene diferentes fortalezas y debilidades, y ciertamente ninguno de ellos está totalmente libre de problemas. El financiamiento de los mecanismos de apoyo institucional muchas veces es uno de los aspectos más críticos, ya que a veces se depende demasiado de fondos provenientes de donantes, como es el caso del programa de TOM de Honduras, o bien se cuenta con niveles irregulares de financiamiento por parte de los gobiernos municipales con pocos recursos, como se observó en el caso de Nicaragua.

El enfoque altamente centralizado vigente en Costa Rica quizá se puede aplicar mejor en el estado de Tabasco, compatible con la situación actual. En el otro extremo del espectro están los ejemplos de mecanismos de apoyo institucional basados en el concepto de apoyo mutuo y recursos compartidos, como las asociaciones comunitarias en Honduras y Colombia, que quizás sería aplicables en los casos de Chiapas y Tabasco, donde es importante resolver el problema de la gran dispersión poblacional. *Los ejemplos que se señalan con casos exitosos de mecanismos horizontales, por medio de los cuales los grupos de comunidades pueden alcanzar economías de escala y al mismo tiempo mantener una relación activa con las autoridades gubernamentales, tanto nacionales como locales.*

Los estudios de caso señalan también que, aunque se puede establecer un mecanismo de apoyo institucional y puede funcionar en forma eficaz, independientemente del proceso de reforma sectorial y la claridad de la legislación, es evidente que la sostenibilidad a largo plazo de un mecanismo de apoyo institucional está vinculada a la estrategia general del sector.³¹

Los ejemplos de mecanismos de apoyo institucional abordan también la relación subyacente entre el proveedor de servicios externo y la comunidad. Con ellos se destaca que el apoyo no pretende sustituir la necesidad de que la comunidad lleve a cabo la mayoría de las tareas necesarias para operar, administrar y mantener sus propios sistemas de agua potable y saneamiento. Esto es, la intención no es sustituir el rol y la función de la estructura de gestión comunitaria ni crear una mayor dependencia de un agente externo; el objetivo de los mecanismos de apoyo institucional es el de proveer apoyo, capacitación, guía, motivación y, en los casos donde sea necesario, actuar de vínculo con otras entidades externas, ya sean gubernamentales o del sector privado.

D. COMPONENTES DE UN MECANISMO DE APOYO INSTITUCIONAL

Dentro de sus especificidades, los diferentes ejemplos de mecanismos de apoyo institucional los modelos tienen elementos comunes, independientemente de la escala o el contexto, lo cual hace posible sacar conclusiones generales sobre los aspectos importantes en el proceso de diseño de un mecanismo de esta naturaleza. Estas conclusiones pueden agruparse en tres grandes áreas:

³¹ Por ejemplo, el sistema de apoyo en Costa Rica obviamente se beneficia de la modificación de las leyes que gobiernan específicamente la formación de asociaciones comunitarias de agua. Esto permitió que AyA vinculara a los técnicos con diferentes zonas para apoyar las estructuras sólidas y capacitadas de gestión comunitaria. Por otra parte, en Nicaragua el sistema de promotores municipales se amplió en un momento cuando el proceso de reforma aún se estaba desarrollando y se impulsó en una parte específica del país, donde la oficina regional tenía una autonomía considerable.

- 1) Roles o funciones del apoyo institucional proporcionado a las comunidades.
- 2) Áreas temáticas concretas o contenido específico de este apoyo.
- 3) Elementos programáticos que deben existir para que un mecanismo de apoyo institucional funcione apropiadamente.

Adicionalmente, cabe señalar que los servicios proporcionados como parte de un mecanismo de apoyo institucional no se limitan necesariamente al apoyo de las estructuras de gestión comunitaria. Aunque la tarea de proporcionar apoyo y asesoría en pudiera ocupar la mayor parte del tiempo de un promotor, es muy probable que el diseño incluya elementos de desarrollo de capacidades y apoyo en otros niveles, como las oficinas de los gobiernos municipales y hasta las oficinas locales de los entes descentralizados del gobierno central (federal). En estos últimos casos, es posible que el promotor no proporcione estos servicios directamente, sino que sean proporcionados por personal de un nivel más alto de la agencia administradora del mecanismo de apoyo institucional, o por una persona u organización externa contratada especialmente para este propósito.

1. Rol y funciones de un mecanismo de apoyo institucional

Todos los ejemplos contemplan algún tipo de apoyo a grupos de comunidades en forma más o menos regular después de haber finalizado los proyectos de infraestructura. En la mayoría de los casos, este apoyo se proporciona en el campo, por medio de un promotor que visita a todas las comunidades y entabla una relación con los miembros de la organización que tienen el mandato de manejar el sistema de agua potable. El mismo promotor puede o no puede visitar además a familias individuales para ofrecer apoyo para los sistemas domiciliarios de saneamiento. El rol que desempeña un promotor (hay muy pocos casos donde las promotoras son mujeres) para apoyar a las comunidades y las funciones que cumple pueden agruparse en cuatro categorías principales:

- a) Asistencia técnica: asesoría y guía sobre una serie de temas en apoyo de la estructura de gestión comunitaria, además de asesoría independiente en los casos donde puede ser necesario realizar algún tipo de arbitraje. Una de las principales áreas de asistencia técnica proporcionada como parte de un mecanismo de apoyo institucional es el establecimiento de niveles de tarifas y la revisión de las cuentas de la junta de agua o comité de agua.

RECUADRO 11 HONDURAS: ASISTENCIA TÉCNICA DE CÁLCULO DE TARIFAS Y AUDITORÍA

En el modelo de TOM de Honduras, una de las principales tareas de la asistencia técnica es ayudar a la junta de agua a calcular los niveles de tarifas y realizar revisiones periódicas de la contabilidad. No se espera que el propio promotor lleve la contabilidad para la junta de agua, pero debería realizar una auditoría de las cuentas aproximadamente una vez al año, a tiempo antes de una asamblea general, donde se hace una declaración pública de la situación financiera del sistema.

Ésta es una función importante, para verificar la exactitud de la contabilidad y además, para asegurar la transparencia y rendición de cuentas por contar con una persona independiente que participa en el proceso. De esta manera se logra que los miembros de la comunidad adquieran cierto grado de confianza en el sistema de cobro de tarifas y gastos. Sin un sistema de verificación externa, es probable que hubiera más conflictos dentro de las comunidades acerca del manejo del dinero proporcionado para mantener los sistemas.

b) **Capacitación:** capacitación continua de los miembros pertinentes del comité en diversas disciplinas, desde la operación y mantenimiento físicos hasta la contabilidad y promoción de higiene; desarrollo de capacidades en el nivel comunitario. En Nicaragua y Honduras, donde los sistemas son bastante sencillos, se puede esperar que un promotor tenga la capacidad de brindar capacitación básica en todas las áreas. Pero aun en este contexto, quizá los conocimientos y destrezas requeridos para todas las disciplinas (salud, medio ambiente, administración, finanzas, etc.) vayan más allá de las capacidades de un solo individuo. Por otra parte, en Costa Rica y en un modelo propuesto para El Salvador, donde los sistemas son mucho más complejos y exigen mayores conocimientos, hay una evidente necesidad de compartir las responsabilidades para realizar la capacitación entre varios especialistas mejor preparados para cada área, como ingenieros, contadores o científicos sociales.

c) **Monitoreo y recopilación de información:** monitoreo regular del desempeño del sistema y retroalimentación de la información para tomar medidas correctivas.

d) **Coordinación y facilitación:** ayudar a establecer vínculos entre las estructuras de gestión comunitaria y las entidades externas, ya sea del Estado o del sector privado. El último grupo de funciones genéricas que usualmente llevan a cabo los promotores como parte de un modelo de mecanismo de apoyo institucional, se centra en el rol de coordinadores o facilitadores entre las comunidades y las entidades externas. Éste es un rol descrito explícitamente en todos los ejemplos, y de esta manera se proporciona un servicio muy importante, aunque es difícil cuantificarlo. Esto es especialmente válido para las comunidades más aisladas y vulnerables, que probablemente carezcan de las destrezas de comunicación y los contactos necesarios.

RECUADRO 12

HONDURAS Y NICARAGUA: MONITOREO Y RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

En Honduras y Nicaragua, la información recabada por los promotores que trabajan en los modelos de mecanismos de apoyo institucional se ingresa en sistemas macro de manejo de datos, mantenidos por los ministerios centrales responsables de los servicios rurales de agua potable y saneamiento.

En Honduras, SANAA opera el “Sistema de Información de Acueductos Rurales” (SIAR), que se utiliza para facilitar el desarrollo de estrategias de operación y mantenimiento a mediano y largo plazo y para identificar los problemas comunes y el desempeño regional. Este sistema se basa en la información proporcionada por los técnicos de operación y mantenimiento.

En Nicaragua, ENACAL-GAR opera un sistema similar, llamado “Sistema de Información Nacional de Agua y Saneamiento” (SINAS). La información proporcionada por los promotores municipales de operación y mantenimiento y otros promotores de ENACAL-GAR se compila y se utiliza para analizar los niveles de cobertura y realizar la planificación a largo plazo para la inversión de nuevos fondos y además, para identificar los temas comunes de operación y mantenimiento.

Fuente: EHP (2002).

Es muy común encontrar que los servicios de apoyo en un mecanismo de apoyo institucional son proporcionados por un promotor, pero también se podría brindar asistencia de otras maneras, por ejemplo por medio de un auditor que verifica las cuentas del comité una vez al año. Hasta cierto punto, la autoridad real de esta persona, en términos de hacer cumplir normas y regulaciones, constituye cierto desafío. En algunos casos, quizá no exista un marco regulador claramente definido que apoye el trabajo de los promotores. Es más probable que en los casos donde sí existen normas puede ser difícil aplicarlas en forma precisa. Evidentemente, la capacidad del promotor de hacer cumplir las regulaciones se basa en el hecho de que este marco exista desde el inicio.

En muchas comunidades rurales pobres tal vez las personas no estén en una situación económica como para mejorar su sistema a corto plazo para que cumpla con los estándares requeridos, aunque desearían poder hacerlo. En estos casos, y en la mayoría de los ejemplos citados en el estudio de EHP (2002), el rol del promotor es más que el de asesor; trabajará en colaboración con las comunidades para tratar de mejorar su situación tomando en cuenta las limitaciones de recursos dadas. Adicionalmente, los intentos agresivos e insistentes de hacer cumplir regulaciones poco realistas no ayudan a establecer la confianza y comunicación abierta que son necesarias para que el promotor pueda relacionarse con la comunidad en forma productiva.

2. Áreas temáticas de apoyo

Independientemente de la forma como se brinda apoyo a las comunidades (por medio de asistencia técnica, capacitación o monitoreo), el mecanismo de apoyo institucional tendría que abordar toda la gama de temas y desafíos que implica la gestión de un sistema rural de agua potable y saneamiento, sin limitarse sólo a los aspectos técnicos de operación y mantenimiento de la infraestructura física. Sin duda, es esencial mantener y reparar en forma apropiada los componentes físicos de cualquier sistema; sin embargo, existe amplia evidencia que indica que a largo plazo, otros aspectos —como la capacidad de cobrar tarifas adecuadas y la capacidad de gestión sostenida— son de igual importancia.

De ahí que, independientemente del contexto de cada país o región dentro del mismo, es esencial que las personas involucradas en este tema aborden la gama completa de áreas temáticas de apoyo e intervención al diseñar un mecanismo de apoyo institucional.³² La lista de áreas de apoyo a tomar en cuenta, sin ser limitativa incluye:

a) Aspectos técnicos

- i) Mantenimiento preventivo y correctivo necesario para mantener los sistemas comunales de agua potable y las instalaciones de saneamiento en el nivel domiciliario.
- ii) Disponibilidad de repuestos y proveedores de servicios confiables en el caso de reparaciones complicadas que requieren de la participación de empresas del sector privado.
- iii) Cloración de los sistemas de agua potable, asesoría sobre la dosificación y disponibilidad de cloro en diferentes presentaciones.
- iv) Inspección de sistemas comunales de agua potable e instalaciones de saneamiento en el nivel domiciliario.

b) Aspectos administrativos y financieros

- i) Establecimiento y cálculo de tarifas adecuadas (incluyendo las tasas diferenciales para los grupos vulnerables, en los casos donde sea apropiado) y cuándo es necesario modificar las tarifas.
- ii) Cobro de tarifas y emisión de recibos según sea necesario, incluyendo el posible uso de contadores de agua en los lugares de consumo.

³² Las áreas de atención, en muchos casos, pudieran requerir la intervención coordinada de dos o más agencias gubernamentales.

- iii) Planificación e implementación de eventos especiales comunitarios de recaudación de fondos.
- iv) Contabilidad, cuentas básicas y registros financieros.
- v) Revisión periódica de los libros.
- vi) Registros, elaboración de minutas de reuniones y redacción de correspondencia formal.

c) Apoyo legal

- i) Interpretación y explicación de temas legales relacionados con la propiedad de los sistemas, la transferencia de títulos o autoridad delegada para la operación y administración.
- ii) Asistencia para la adquisición de un estatus legal como organización comunitaria (personería jurídica).

d) Organización y gestión

- i) Formación de un comité de gestión o junta de agua, definición de roles y responsabilidades y reestructuración del comité según sea necesario.
- ii) Capacitación en temas de técnicas de gestión, cómo planificar y llevar a cabo las reuniones del comité y las asambleas generales de la comunidad.
- iii) Capacitación en comunicación y resolución de conflictos.
- iv) Arbitraje y resolución de conflictos.

e) Saneamiento y salud

- i) Encuestas sobre el saneamiento y evaluaciones de riesgos en el nivel de comunitario, domiciliario y del sistema.
- ii) Evaluación de los comportamientos de higiene y las prácticas de alto riesgo.
- iii) Capacitación continua y motivación para cambiar los comportamientos de higiene de alto riesgo.
- iv) Teoría y práctica de la transmisión de enfermedades relacionadas con el agua potable y el saneamiento.

f) Medio ambiente

- i) Evaluación y conservación de las fuentes de agua locales y temas de protección del agua relacionados con la calidad y cantidad.
- ii) Reforestación y protección de las microcuencas.

- iii) Control de las descargas en las fuentes de agua superficiales, cambio de comportamientos y obras de protección de las tomas de agua.
- iv) Evaluación de los riesgos que constituyen los químicos derivados de las actividades agrícolas.
- v) Evaluación y mejoramiento del ambiente en el nivel domiciliario, incluyendo el desecho de aguas grises, el drenaje superficial, el manejo y desecho de los desechos sólidos.

Es importante notar que sin los componentes temáticos arriba señalados, que abordan aspectos más amplios de la sostenibilidad, el mecanismo de apoyo institucional volvería a emplear un enfoque típico de operación y mantenimiento, centrado casi exclusivamente en las áreas técnicas. Por lo tanto, es esencial mantener estos temas en la agenda y abordarlos en el proceso de diseño del mecanismo de apoyo institucional.

3. Elementos programáticos

El diseño de cualquier mecanismo de apoyo institucional requiere considerar una serie de elementos programáticos que son indispensables para que el mecanismo funcione apropiadamente y para proporcionar servicios de apoyo en el nivel comunitario. Algunos de estos elementos pueden parecer bastante obvios (como una fuente de financiamiento confiable para cubrir los costos recurrentes) y algunos se relacionan con aspectos logísticos, mientras que otros se refieren a los sistemas y los procedimientos estándar de operación.

Al diseñar un mecanismo de apoyo institucional, conviene tener en mente una serie de componentes genéricos, ya que tendrán implicaciones significativas para los requisitos presupuestarios y de personal. Entre los elementos programáticos comunes se incluye:

- a) Fondos para cubrir los costos recurrentes.
- b) Logística y transporte.
- c) Normas y estándares.
- d) Roles y responsabilidades claramente definidos.
- e) Sistemas y procedimientos de operación.
- f) Promotores de campo, incluyendo la preparación y capacitación requeridas.
- g) Sistemas de monitoreo e información.
- h) Estrategia de implementación.

CUADRO 8
REPÚBLICA DOMINICANA: DEFINICIÓN DE ROLES Y RESPONSABILIDADES

Actor/nivel	Principales tareas y servicios
<p>Asociación comunitaria de agua</p> <p>Trabaja en el nivel comunitario en la gestión y operación cotidianas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operación y mantenimiento rutinarios, incluyendo la cloración. • Operación y mantenimiento correctivo y reparaciones del sistema. • Tareas de manejo rutinario y organización de la comunidad. incluyendo votaciones para elegir a nuevos miembros de la junta directiva y toma de decisiones. • Motivación continua para la salud y el cambio de comportamientos para individuos y hogares; organización de actividades comunitarias • Establecimiento de tarifas, cobro de tarifas, contabilidad e informes anuales. • Regulación y control de nuevas conexiones y expansión de sistemas. • Eventos de recaudación de fondos e incremento del fondo para renovaciones. • Protección de la fuente de agua y/o microcuenca, según sea apropiado. • Saneamiento ambiental/manejo de desechos sólidos y drenajes.
<p>Promotor de INAPA/Ar</p> <p>Atiende a comunidades en varias municipalidades de una zona brinda apoyo en forma regular a las asociaciones comunitarias de agua.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas de monitoreo regulares y contactos con la comunidad (la frecuencia depende de la condición de los sistemas). • Asesoría a ASOCAR, apoyo de organización y resolución de conflictos. • Asistencia para calcular y establecer las tarifas para cada sistema. • Monitoreo y flujo de información hacia el nivel central. • Asesoría técnica y servicios de especialistas o provisión de herramientas especializadas. • Asesoría confiable e imparcial sobre los lugares donde se puede obtener repuestos o servicios de especialistas.

(Continúa)

CUADRO 8 (continuación)

Actor/nivel	Principales tareas y servicios
<p data-bbox="215 1171 690 1293">Empresas del sector privado, ONG, bancos Gobiernos municipales, entre otros Nivel municipal/local</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="824 407 1399 527">• Actuar como red o vínculo entre la comunidad y otras instituciones o agencias, especialmente el gobierno municipal, INAPA/operaciones, el Ministerio de Salud y las ONG. <li data-bbox="824 541 1399 604">• Desarrollo de planes de coordinación en el nivel local para apoyar a las comunidades. <li data-bbox="824 619 1399 682">• Motivación e intervenciones a favor de la salud, en el nivel domiciliario y comunitario. <li data-bbox="824 697 1399 816">• Facilitar la realización de pruebas de la calidad del agua (incluyendo la retroalimentación, según sea necesario, para tomar medidas correctivas) en coordinación con el Ministerio de Salud. <li data-bbox="824 831 1399 894">• Asesoría para los aspectos técnicos y sociales de la ampliación de los sistemas. <li data-bbox="824 909 1399 972">• Asesoría para la regulación, los estándares y temas legales. <li data-bbox="824 987 1399 1077">• Asesoría para la recaudación de fondos, apalancamiento de fondos y procedimientos para solicitar préstamos. <li data-bbox="824 1092 1399 1155">• Asesoría en temas legales y para obtener la personería jurídica. <li data-bbox="824 1169 1170 1201">• Provisión de repuestos y cloro. <li data-bbox="824 1215 1284 1247">• Provisión de herramientas especializadas. <li data-bbox="824 1262 1399 1325">• Provisión de servicios de especialistas para la reparación y/o mejoramiento de los sistemas. <li data-bbox="824 1339 1399 1402">• Provisión de servicios de diseño para la ampliación de los sistemas. <li data-bbox="824 1417 1317 1449">• Provisión de asesoría y representación legal. <li data-bbox="824 1463 1198 1495">• Monitoreo de la calidad del agua. <li data-bbox="824 1509 1399 1572">• Motivación continua e intervenciones a favor de la salud, en el nivel domiciliario y comunitario. <li data-bbox="824 1587 1399 1677">• Asesoría para la recaudación de fondos, apalancamiento de fondos y procedimientos para solicitar préstamos. <li data-bbox="824 1692 1399 1755">• Cabildeo o presentación de solicitudes para obtener financiamiento para la ampliación de los sistemas. <p data-bbox="824 1770 1399 1833">Provisión de préstamos para la ampliación de los sistemas.</p>

(Continúa)

CUADRO 8 (conclusión)

Actor/nivel	Principales tareas y servicios
INAPA/Ar Opera en el nivel central o nacional en apoyo del personal responsable de las diferentes zonas	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento y diseminación de políticas oficiales relacionadas con la operación y el mantenimiento. • Establecimiento y diseminación de normas y estándares relacionados con la operación y el mantenimiento. • Gestión del monitoreo, incluyendo la retroalimentación para los niveles locales. • Apoyo técnico, logístico y administrativo para el personal de campo de INAPA/Ar. • Provisión de servicios especializados de diseño para la ampliación de los sistemas. • Provisión de asesoría y representación legal por parte de especialistas. • Coordinación interinstitucional en el nivel central.

Fuente: Informe de Actividades de EHP No 105, octubre de 2001.

E. TEMAS DE CONTEXTO

Existen una serie de temas de contexto que pueden tener un impacto importante en el diseño y el alcance de un mecanismo de apoyo institucional. Los impactos seguramente varían según el país y, probablemente, entre las diferentes regiones de un país dado. Esto es especialmente válido en el caso de los temas relacionados con la reforma, descentralización, políticas de los recursos hídricos y las iniciativas para promover o no un rol más importante del sector privado. El peligro de considerar un mecanismo de apoyo institucional en forma aislada de las estrategias sectoriales generales es que puede permanecer como un proyecto y no se integraría (y por lo tanto, no se aceptaría) plenamente como parte de la situación institucional del sector de agua.

En términos generales estos temas de contexto se refieren a los aspectos que es necesario conocer o se tomados en cuenta al preparar y diseñar un mecanismo de apoyo institucional eficaz. Estos temas se describen genéricamente como sigue.

- 1) Características de la población rural meta y niveles de desarrollo asociados.
- 2) Características estructurales del sector de agua en general y situación del proceso de descentralización.
- 3) Naturaleza de los recursos hídricos del país o la región en cuestión, topografía y tecnología predominante de agua potable y saneamiento utilizada en la construcción de sistemas.
- 4) Situación con respecto a la propiedad legal de los activos de agua potable y saneamiento o derechos de la comunidad de mantener y administrar esos activos en el país en cuestión.

5) Capacidad de las comunidades de manejar sus sistemas rurales de agua potable y saneamiento y nivel de preparación necesario para aumentar al máximo su potencial.

6) Rol actual o potencial del sector privado en la provisión de servicios rurales de agua potable y saneamiento.

1. Características de la población rural

Uno de los principales temas de contexto que proporcionará información para el diseño de un mecanismo de apoyo institucional para los sistemas de gestión comunitaria, es el nivel de “ruralidad” de la población meta en cuestión. Este concepto se puede comprender más concretamente al considerar a la población rural de dos diferentes países de la región de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en Bolivia y El Salvador hay comunidades rurales y sin embargo, las características de estas comunidades, así como sus niveles de desarrollo respectivos y los recursos humanos disponibles varían considerablemente. Aun dentro de un mismo país, como Honduras, hay diferencias entre los grupos de población que habitan en comunidades rurales aisladas en la región de la costa del Atlántico y los que viven en las zonas rurales de la región central y del Pacífico, con un desarrollo relativamente mayor, y que están mucho más integrados con la economía urbana, basada en la circulación de dinero en efectivo.

Al considerar el desarrollo de un mecanismo de apoyo institucional y las funciones concretas a llevar a cabo en términos de apoyo a las comunidades, es importante tomar en cuenta estos niveles diferentes de “ruralidad”. Las diferentes poblaciones rurales requerirán de niveles distintos de servicio y tendrán expectativas y capacidades diferentes. En gran medida, estos factores dictarán las características del mecanismo de apoyo institucional, el perfil de los promotores y el nivel de capacitación y preparación requerido.

Al evaluar el contexto rural, las definiciones deberían ser flexibles y consistentes con lo que se recomienda localmente. Esto varía desde un nivel de población absoluto en algunos países (es decir, todas las comunidades con menos de 2.500 habitantes) a una definición mucho más abierta en otros países, donde todas las comunidades fuera de la cabecera municipal se consideran rurales (aun cuando algunas de estas comunidades en realidad tienen más habitantes que la cabecera municipal).

2. Reforma sectorial y descentralización

El desempeño deficiente a largo plazo del sector de agua potable y saneamiento impulsó a los gobiernos de muchos países latinoamericanos a implementar programas de reforma sectorial. Estas reformas, que tienen el objetivo de mejorar los servicios y disminuir el rol de las agencias del gobierno central en la provisión de estos servicios, recibieron un apoyo considerable de grandes agencias donantes en toda la región. Aunque las nuevas políticas adoptadas en muchos países pudieran parecer prometedoras para mejorar la provisión de servicios en las áreas urbanas, hay grandes inquietudes con respecto a la provisión de servicios para la población rural. El rol cada vez menor del gobierno central en la provisión de servicios dejó un vacío en las áreas rurales, donde generalmente las condiciones no han mejorado significativamente (Rosensweig y Pérez, 1996).

En muchos países de América Latina los intereses del sector urbano impulsaron el proceso de reforma, con lo que hubo casos donde las leyes recién reformadas tienen poco o nada que decir sobre el destino del sector rural (Aguilar, E., 2010). Esto puede conducir a ambigüedades y confusión entre los diversos grupos de interesados al determinar las responsabilidades de los servicios de apoyo de las comunidades rurales a largo plazo.

En varios países de América Latina y el Caribe el proceso de legislación sobre la descentralización se finalizó formalmente, pero en la práctica los gobiernos municipales enfrentan muchas limitaciones y problemas al asumir sus nuevas responsabilidades, entre otras cosas:

a) Aunque se puede transferir hacia los gobiernos municipales la responsabilidad legal de la provisión de servicios, raras veces aumenta correspondientemente la porción del presupuesto asignado de la hacienda pública, con lo cual las autoridades locales enfrentan limitaciones económicas al llevar a cabo sus nuevas tareas.

b) El hecho que en algunos casos, los gobiernos municipales pueden tener limitaciones legales en su capacidad de recaudar impuestos y de tener cierto tipo de ingresos está en estrecha relación con la limitación arriba mencionada.

c) Muchas veces, los gobiernos locales en el nivel municipal carecen de la capacidad técnica y de gestión y los recursos logísticos para proporcionar un apoyo adecuado a las comunidades rurales.

d) Debido a las realidades políticas de muchos departamentos (municipios en el caso de México), usualmente el gobierno electo localmente abordará las necesidades de la población urbana que vive en la ciudad o ciudades principales, a costa de las comunidades rurales, que generalmente tienen menos influencia política.

Aun en los casos donde puede haber claridad oficial o legal con respecto a las responsabilidades institucionales, la realidad puede ser muy diferente, como lo ilustra el ejemplo de Colombia. En este caso particular, una asociación recién formada de usuarios de agua está apoyando a las comunidades miembros rurales en una zona del país donde las autoridades municipales no tienen la capacidad de cumplir con su mandato.

RECUADRO 13 COLOMBIA: REFORMA LEGAL Y DESCENTRALIZACIÓN

“La Constitución colombiana y la Ley de Servicio Público N° 142, tienen en cuenta que las organizaciones comunitarias administran los servicios públicos, mientras que el Estado ejerce funciones de regulación, supervisión y control. Sin embargo, la ley no define claramente la responsabilidad de brindar asistencia y capacitación en apoyo de las comunidades con problemas que no pueden resolver por su cuenta.

En este sentido, el proceso de descentralización creó un vacío para la provisión de asistencia técnica para las comunidades rurales. Ésta es precisamente la razón por la cual se propuso la Asociación (AquaCol), como una alternativa para cerrar esta brecha”.

“Por ejemplo, la alcaldía de Cali promulgó un decreto que asigna la responsabilidad de asistencia técnica para las comunidades rurales y periurbanas a la Empresa Municipal de Servicio Público de Cali (EMCALI). Pero esta empresa únicamente cuenta con dos personas para atender a 164 sistemas rurales de agua potable. Otras municipalidades ni siquiera han considerado cómo resolver esta situación”.

Asociación de organizaciones comunitarias que proveen servicios de agua potable y saneamiento en el sudoeste de Colombia (AQUACOL), julio de 2002.

Fuente: Asociación de organizaciones comunitarias que proveen servicios de agua potable y saneamiento en el sudoeste de Colombia (AQUACOL), julio de 2002.

En el diseño de un mecanismo de apoyo institucional es muy importante determinar los casos donde el marco regulatorio no está bien definidas o no existen. Las preguntas críticas a responder al considerar la situación de la reforma y descentralización del sector de agua y saneamiento se pueden resumir como sigue:

- a) ¿Qué instituciones tienen la responsabilidad institucional oficial de brindar apoyo a largo plazo a las comunidades rurales (a diferencia del apoyo para la construcción de los sistemas rurales de agua y saneamiento)?
- b) Independientemente del mandato legal, ¿la institución o instituciones tienen la capacidad de cumplir con estas responsabilidades en términos prácticos, y si no es así, quién puede intervenir y cerrar esta brecha?
- c) ¿Existen normas y estándares adecuados para el sector rural, que abarquen la operación, administración y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento?

3. Recursos hídricos, topografía y tecnología

El desafío que enfrentan las comunidades rurales a largo plazo se determinará en gran medida por el tipo de tecnología utilizada y el nivel de provisión de servicios (provisión desde una sola fuente o conexiones domiciliarias). Esto, a su vez, determinará la naturaleza y el alcance de los servicios a ser proporcionados como parte de un mecanismo de apoyo institucional a una población dada. Por ejemplo, los sistemas basados en bombas electromecánicas requerirán un sistema de apoyo diferente al de los que se basan en pozos perforados equipados con bombas manuales; no sólo en términos de tareas técnicas de operación y mantenimiento sino además, en cuanto al nivel de apoyo de organización, la complejidad de los temas de gestión y la necesidad de contar con un flujo constante de ingresos.

En el diseño de un mecanismo de apoyo institucional es necesario considerar debidamente la situación de las políticas de los recursos hídricos (es decir, además del agua potable). Será necesario tomar en cuenta las estrategias relacionadas con las demandas de agua potable de los usuarios domésticos, industriales y agrícolas. Las políticas de los recursos hídricos deberían considerarse en una fase inicial del diseño de un mecanismo de apoyo institucional como parte de la evaluación general de la estrategia del sector de agua.

4. Propiedad legal de los activos de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento

Cada vez más, el tema de propiedad legal y traspaso de títulos de propiedad a las comunidades se está reconociendo como un factor crítico para la sostenibilidad de largo plazo de los sistemas. En el caso del saneamiento en el nivel domiciliario, por razones obvias, el tema de propiedad de las instalaciones es menos complicado. Sin embargo, la propiedad comunal de un activo físico, como un sistema de agua potable, construido con fondos del Estado o una agencia de apoyo externa, ha demostrado ser mucho más problemática.

Es usual llevar a cabo una ceremonia pública de entrega al finalizar la construcción de un sistema, en la cual muchos de los grupos de interesados firman un documento que reconoce este traspaso de propiedad, muchas veces en presencia de dignatarios del gobierno local y otros funcionarios. Sin embargo, a pesar del hecho de haber firmado públicamente un documento durante el “Acta de Entrega”, en muchos países latinoamericanos no hay ninguna base legal para el traspaso de la propiedad y el acto es puramente simbólico. Las principales razones para esto son:

a) En muchos países, la legislación actual puede impedir que se transfieran a las comunidades los activos que pertenecen al Estado; únicamente es posible transferir o delegar la autoridad de administrar y mantener estos activos (esto es así, por ejemplo, en Costa Rica y la República Dominicana).

b) En América Latina, la mayoría de los comités de agua de las zonas rurales no tienen personería jurídica, aunque pueden ser propietarios de facto y operadores de sus sistemas. Por lo tanto, en los casos donde es posible transferir la propiedad de estos activos, puede ser que las comunidades puedan recibirlos hasta no organizarse como una entidad oficialmente reconocida, con representación legal o personería jurídica.

c) En la República Dominicana y Costa Rica, se puede delegar la autoridad de operar y mantener los sistemas si la comunidad se organiza como una entidad legalmente reconocida, cumpliendo con las reglas y constituciones pertinentes que gobiernan las organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

d) En muchos otros países de la región de América Latina y el Caribe, el principal obstáculo para el traspaso legal de propiedad de los activos o la delegación de autoridad para administrar estos activos, son los requisitos intrincados y onerosos para ser reconocidos legalmente. Por ejemplo, en la República Dominicana cada comunidad que está solicitando la personería jurídica debe presentar un caso a la Asamblea Nacional; éste es un proceso largo (y oneroso) para establecer legalmente las asociaciones de agua.

e) En Honduras, la mayoría de las comunidades no tienen un estatus legal y por lo tanto, no hay un reconocimiento legal del comité de agua o la junta de agua como operador del sistema. Aunque la comunidad sea la administradora y pueda ser propietaria de facto del sistema, no existe una base legal que respalde esto. El principal impacto del estatus legal (o la falta de él) es la introducción de la rendición de cuentas y la capacidad de ser regulados por el Estado. En este caso, en teoría la junta de agua podría ser enjuiciada si se observa que no está cumpliendo con las normas y estándares legales que rigen la operación de los sistemas de agua potable (Documento Estratégico de EHP N° 1, enero de 2002).

En el diseño de un mecanismo de apoyo institucional, hay varias razones por las cuales es importante que esté claro quién es el propietario legal de un sistema de agua potable manejado por la comunidad, y cómo funciona el proceso de traspaso legal.

a) Primero, dada la situación actual en la mayoría de los países de la región, una de las principales metas de un mecanismo de apoyo institucional es brindar asistencia técnica y guía respecto al establecimiento de la propiedad legal de los sistemas o la autoridad delegada para administrar estos sistemas. Esto, a su vez, tiene implicaciones para la capacitación y preparación de los promotores de campo que trabajarán con las comunidades en estos temas.

b) Segundo, en los casos donde está previsto que la transferencia de títulos de propiedad y la legalización de los comités de agua constituirán una parte importante del trabajo realizado en el marco de un mecanismo de apoyo institucional, es necesario brindar además la asesoría legal adecuada con respecto a la interpretación de la ley y los temas de procedimiento.

Desde la perspectiva de los usuarios comunitarios, el estatus legal de los sistemas de agua potable y saneamiento es muy importante, ya que generalmente éstos tendrán un mayor sentido de propiedad y disposición de invertir en el mantenimiento de ese sistema, hasta el punto de posiblemente realizar una contribución monetaria para obtener servicios de apoyo externos (como ocurre en uno de los modelos de Honduras).

Sin embargo, la propiedad de activos es diferente en el caso de los sistemas de agua potable y saneamiento en el nivel domiciliario, que existen en ciertas áreas donde las condiciones de agua subterránea lo permiten, principalmente en forma de pozos artesanales de poca profundidad con bombas manuales. En estos casos el tema de propiedad legal es mucho menos problemático, pero aun así existe la necesidad de brindar algún tipo de apoyo a largo plazo, aunque sea a una escala más limitada.

5. Gestión comunitaria

Los beneficios de la gestión comunitaria para la operación y administración de los sistemas y la correlación de esta gestión con el hecho de mantener los beneficios del proyecto a largo plazo se han documentado exhaustivamente. El enfoque de “asociados”, en el cual las comunidades rurales, el gobierno, las ONG y el sector privado tienen un rol potencial, también es ampliamente aceptado, y la forma como se comparten los costos y las responsabilidades varía en cada caso (DFID/WELL 1998).

El modelo de gestión comunitaria no es la única opción para los sistemas rurales, y existen ejemplos de enfoques alternativos, aunque éstos no ocurren con mucha frecuencia. Sin embargo, en muchos casos la opción preferida es el enfoque de gestión comunitaria, o es la única opción para los sistemas rurales de agua y saneamiento en la región. Por consiguiente, uno de los elementos más importantes para establecer un mecanismo de apoyo institucional es la presencia de una política clara que apoya los sistemas rurales de agua y saneamiento manejados por la comunidad. De hecho, la existencia de una política de esta índole y las estructuras de gestión comunitaria (independientemente de si son eficaces o no) son condiciones previas para que el mecanismo de apoyo institucional funcione con eficacia. Para proveer servicios, debe existir algún tipo de estructura comunitaria organizada con la cual entablar una relación.

En ciertas situaciones, especialmente en los casos donde la mayoría de la población son indígenas, el concepto externo de formar nuevas estructuras, concretamente para manejar los sistemas de agua potable, puede ser contraproducente. La experiencia reciente de gestión comunitaria de proyectos en las poblaciones de indígenas misquitos y nayagna en el extremo nororiente de Nicaragua demuestra que puede ser más eficaz establecer vínculos con estructuras comunitarias existentes, tradicionales (Informe de Actividades de EHP, diciembre de 2001).

Independientemente del tipo de estructura comunitaria, en el enfoque de mecanismo de apoyo institucional el principio de participación y asistencia continúa siendo igual. Al diseñar el modelo y evaluar los roles y responsabilidades de los promotores de campo, es necesario comprender primero el tipo de estructuras comunitarias existentes, su capacidad de gestión general y las posibles necesidades de desarrollo de capacidades.

6. Financiamiento

El hecho de identificar fuentes de financiamiento confiables y de largo plazo sea probablemente la mayor limitación o el desafío más importante que se enfrenta al establecer un mecanismo de apoyo institucional. En este sentido, es importante diferenciar claramente entre los costos de establecimiento y los costos recurrentes para operar el mecanismo de apoyo institucional a largo plazo.

En el caso de los costos de establecimiento, muchas veces se cuenta con un sólido apoyo gubernamental o de agencias donantes (internacionales) para financiar rubros costosos como vehículos, computadoras o mobiliario de oficina (como en el caso de Honduras con el sistema de TOM, en menor medida en la República Dominicana y en la propuesta para el mecanismo de apoyo institucional en

El Salvador). Se considera que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no sería muy difícil asegurar los fondos para cubrir los costos de establecimiento de un mecanismo de apoyo institucional.

Por otra parte, usualmente es mucho más difícil obtener acceso a financiamiento de largo plazo para cubrir los costos recurrentes de los mecanismos de apoyo institucional. Al planificar el establecimiento de un mecanismo de apoyo institucional, es necesario realizar cálculos aproximados realistas de todos los costos en que probablemente se incurrirá con regularidad. Los gastos comunes pueden incluir, pero no están limitados, a las siguientes categorías:

- a) Salarios: para promotores de campo y personal administrativo o de apoyo de un nivel más alto; los costos de salarios deberían incluir todas las prestaciones y cualquier otro monto agregado al salario base.
- b) Costos de movilización: abarcarían todos los costos que implican las visitas regulares de las comunidades e incluirían rubros como viáticos (en los casos donde se proporcionan), combustible, lubricantes y costos de reparación de los vehículos o costos de pasajes de medios de transporte público.
- c) Costos indirectos de oficina: alquiler de espacio de oficina, servicios, teléfono e impuestos locales si corresponde, además de costos de operación de computadoras y otro equipo de oficina y suministros.
- d) Costos de capacitación: para cubrir los costos de capacitación adicional o continua de los promotores u otro personal que trabaja en el mecanismo de apoyo institucional.
- e) Costos misceláneos: cubrirían los pagos únicos por servicios que a veces se requieren, como consultar a un experto legal sobre temas relacionados con la interpretación de leyes o elaboración de material educativo para campañas de higiene.

En el pasado, se sostenía la que las propias comunidades debían asumir la responsabilidad (incluyendo la carga económica) de la operación y el mantenimiento a largo plazo de sus sistemas. Esta postura fue apoyada en gran medida por los gobiernos nacionales de los países de América Latina y el Caribe. Para los gobiernos nacionales y algunas agencias internacionales, ésta es una estrategia de salida conveniente después de la construcción, ya que se utilizan recursos públicos para construir instalaciones muy visibles y políticamente atractivas; sin embargo, inevitablemente hay menos interés cuando la infraestructura de agua entubada se está desmoronando y se están proporcionando servicios irregulares de agua contaminada.

No obstante, hay evidencia que indica que la perspectiva anterior empieza a cambiar. Por ejemplo, en un programa recién diseñado de servicios rurales de agua potable y saneamiento, financiado por el Banco Mundial en Perú, se reconoce explícitamente la importancia de brindar apoyo a las comunidades después de la finalización del proyecto. En este caso, el programa contratará a la misma ONG que es responsable de la ejecución de los proyectos individuales, para que apoye a las comunidades con nuevos sistemas durante un año después de finalizada la construcción de los sistemas. En este período, la remuneración de las ONG está vinculada con una gama de indicadores para medir la sostenibilidad del proyecto, que no sólo se limitan al desempeño técnico de los sistemas. Adicionalmente, el programa planifica proporcionar apoyo institucional a una serie de gobiernos municipales responsables de las zonas geográficas donde se implementarán los proyectos. El objetivo de este componente es incrementar la capacidad local de apoyar a las comunidades rurales a largo plazo, mucho después de que las agencias implementadoras se hayan retirado.

Es posible identificar posibles fuentes de financiamiento de los costos recurrentes, incluidos:

a) **Gobierno central:** departamentos o ministerios responsables de los servicios rurales de agua potable y saneamiento del sector rural en general; en este caso, las fuentes de financiamiento quizá no se limiten a las agencias nacionales de agua potable y alcantarillado sino pueden incluir los ministerios de salud o agricultura; esta fuente de financiamiento es más común en los modelos centralizados y desconcentrados.

b) **Donantes o agencias de apoyo externas:** Donantes que apoyan los servicios rurales de agua potable y saneamiento por medio de la implementación directa de programas o que brindan apoyo estratégico. Este grupo podría incluir además a las ONG que pueden tener la capacidad de cubrir una parte de los costos de un mecanismo de apoyo institucional por medio de un subsidio cruzado de fondos de programa.

c) **Gobierno municipal:** Las autoridades locales que utilizan fondos asignados del gobierno central o fondos recaudados localmente por medio de impuestos por provisión de apoyo a una parte de su electorado. Sin embargo, en muchos casos los gobiernos municipales no tienen un presupuesto suficientemente grande y puede ser difícil encontrar recursos económicos adicionales.

d) **Asociaciones de usuarios:** Fondos recaudados directamente de los hogares individuales y las comunidades que se benefician de los servicios; en la práctica, raras veces es posible cubrir todos los costos de un mecanismo de apoyo institucional por medio de esta fuente de financiamiento.

e) **Subsidio cruzado:** Las ganancias generadas por sistemas urbanos de agua potable y alcantarillado operados por agencias del gobierno central pueden utilizarse para apoyar a las comunidades rurales; evidentemente, para esto es necesario contar con las leyes apropiadas.

RECUADRO 14 COSTA RICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Financiamiento directo del gobierno central: Costa Rica y la República Dominicana

En Costa Rica y la República Dominicana, los gobiernos centrales financian todos los costos recurrentes de los modelos de mecanismos de apoyo institucional. En cada uno de estos casos, la provisión de servicios se basa en un modelo desconcentrado.

En ambos países, las instituciones nacionales de agua potable y alcantarillado son responsables de pagar todos los salarios de los promotores, gastos indirectos y gastos de viaje. No hay ninguna contribución adicional de los usuarios finales o las autoridades municipales.

Asociación de usuarios y financiamiento de donantes: un modelo híbrido en Honduras.

La asociación de usuarios AJHASA descrita anteriormente tiene un presupuesto anual para costos recurrentes de aproximadamente 38.000 dólares y provee servicios a 300 comunidades asociadas.

El financiamiento proviene de tres fuentes diferentes: contribuciones nominales de las comunidades asociadas, que suman aproximadamente un 5% del presupuesto; el 80% es proporcionado por la International Rural Water Association y el 15% restante por la ONG local, Agua para el Pueblo.

Fuente: EHP (2002).

Es probable que se recurra a varias fuentes para financiar el mecanismo de apoyo institucional en general y que en un modelo específico de mecanismo de apoyo institucional incluso haya una diversificación adicional del financiamiento. Por ejemplo, en el modelo de Nicaragua usualmente se obtiene financiamiento en forma de una combinación de ingresos del gobierno municipal y asignaciones del gobierno central por medio de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (que incluye un elemento de subsidio cruzado de los ingresos en sistemas urbanos que se están transfiriendo al departamento rural para las actividades de operación y mantenimiento). Sin embargo, en una alcaldía el Ministerio de Salud paga el salario del promotor y el gobierno municipal continúa cubriendo los costos de movilización; y en otra alcaldía, una ONG local dedicada a la protección del medio ambiente paga el salario y las prestaciones del promotor, En ambos casos el promotor lleva a cabo actividades para dos organizaciones separadas durante sus visitas a las mismas comunidades.

Éstos son ejemplos de una situación imperfecta, pero donde el enfoque pragmático y flexible respecto al financiamiento permitió que se obtenga por lo menos cierto apoyo para que las comunidades que están luchando por mantener sus sistemas de agua potable y saneamiento puedan continuar. A pesar de estos enfoques innovadores dentro del modelo de promotores municipales, la falta de financiamiento continúa causando problemas, con la consecuencia de que el personal recibe salarios bajos y que no hay disponibilidad de un presupuesto confiable para el transporte.

F. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE APOYO INSTITUCIONAL

Para apoyar el proceso de diseño de un mecanismo de apoyo institucional, se puede describir los principales pasos.

1) Fase de evaluación: Revisión y análisis del sector de servicios rurales de agua potable y saneamiento y las estrategias del país en cuestión, prestando atención a los principales temas de políticas y contexto que determinan el alcance del mecanismo de apoyo institucional; esta fase incluye además un estudio de las potenciales fuentes de financiamiento.

2) Fase de diseño: Diseño detallado del modelo del mecanismo de apoyo institucional, sobre la base de la fase de evaluación, incluyendo la definición de roles y responsabilidades institucionales, el desarrollo de un presupuesto detallado y un sistema de monitoreo.

3) Fase de preparación: Adquisición de equipo, establecimiento de las oficinas, contratación y capacitación de los principales miembros del personal, incluyendo la capacitación de capacitadores según sea necesario, así como el desarrollo de un programa de mercadeo para informar a los principales grupos de interesados que probablemente participarán en el mecanismo de apoyo institucional; esta fase también incluye las iniciativas de capacitación y desarrollo de capacidades de otras entidades, como los funcionarios del gobierno municipal.

4) Fase de implementación y monitoreo: Ejecución del propio programa del mecanismo de apoyo institucional y provisión de la gama completa de servicios de apoyo a las comunidades meta; además, esta fase incluirá el monitoreo continuo y la adaptación del programa en general.

Cada una de las fases se subdivide en grupos de actividades o áreas de interés, que deberían ser ejecutadas por las personas responsables de llevar a cabo el diseño y la gestión del mecanismo de apoyo institucional en un país dado. Para algunas de estas áreas, sólo será necesario recabar información para la toma de decisiones en una etapa posterior. En otros casos, se requerirá un resultado o decisión concretos

(por ejemplo, la necesidad de acordar cuál será el modelo específico del mecanismo de apoyo institucional). Al igual que en el ciclo de cualquier proyecto, es crítico abordar plenamente las actividades realizadas en las etapas de preparación y diseño para luego avanzar hacia la implementación de los servicios del mecanismo de apoyo institucional.

El diseño de un mecanismo de apoyo institucional implicará la realización de continuas consultas con todos los principales grupos de interesados institucionales entre los que están los representantes de las propias comunidades rurales. Normalmente, éste es un proceso iterativo que debería tener en cuenta la flexibilidad en el enfoque y en el modelo final seleccionado para la provisión de servicios de apoyo. Ya sea que el mecanismo de apoyo institucional inicie sobre la base de una decisión consciente o que evolucione en forma más iterativa, las etapas de planificación, diseño y ejecución de un proyecto piloto toman cierto tiempo.

Aunque no existe un patrón generalizado, la experiencia señala que se requerirá de por lo menos dos a tres años para establecer un proyecto de esta naturaleza. En ese momento, se hace posible realizar una evaluación bien informada del mecanismo de apoyo institucional y determinar si se continuará ampliando la cobertura de los servicios de apoyo para abarcar otras áreas del país o región.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las experiencias registradas en otros países de América Latina, incluidas las de México, conducen a reconocer que junto con los retos que impone la creciente urbanización, los países de la región enfrentan otro desafío no menos importante, tal vez más complejo, que es el de atender las necesidades de las poblaciones rurales, las zonas peri-urbanas que surgen de los flujos migratorios campo-ciudad y las ciudades que si bien se denominan urbanas, conservan un grado importante de “ruralidad”. En cierta medida, la forma en que se han implementado las políticas de descentralización y adelgazamiento del Estado, han disminuido la capacidad de éste para atender adecuadamente a estas comunidades pequeñas; desde las últimas décadas del siglo pasado, esta situación dio origen a esquemas de autogestión que con el tiempo han probado su potencial como soluciones efectivas y eficaces.

La reseña de experiencias que se han resumido en los dos capítulos anteriores señalan, por una parte, las distintas modalidades bajo las cuales se pueden proveer los servicios de agua y saneamiento, distintas al concepto que priva en el diseño de las organizaciones que sirven a las ciudades medianas y grandes (en México, los organismos operadores), mismas que, en teoría, debieran contar con los recursos y capacidades para proveer los servicios en forma sostenible y conforme a un marco regulatorio propio de empresas de servicio público, con un mínimo de apoyo gubernamental. Por otra parte, el concepto de gestión comunitaria o de operadores locales de pequeña escala, como los identifica el Banco Mundial, no implica el abandono total por parte de los gobiernos, sino más bien una manera diferente de actuar para garantizar el sostenimiento de los servicios en el mediano y largo plazos.

En todo caso, la literatura analizada coincide en señalar que no existe un modelo único de gestión comunitaria, como tampoco un criterio único para el diseño de un mecanismo de apoyo institucional; además, el análisis de la experiencia internacional señala que no sería pertinente privilegiar alguno de ellos. En efecto, la selección de una opción o modelo de gestión y/o de apoyo institucional depende fundamentalmente de las especificidades asociadas a un país o una región (estado) en particular. Lo importante es aprovechar las lecciones aprendidas.

A. MODELOS DE GESTIÓN

Las experiencias y lecciones aprendidas que se han sintetizado en el capítulo 2, especialmente las que se refieren a las asociaciones comunitarias, apuntan hacia un modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento que permite abordar la problemática que enfrentan las pequeñas comunidades (rurales, peri-urbanas y urbanas pequeñas), para las que el esquema general adoptado en los países de América Latina y que en México adoptan la forma de organismos operadores, se ve limitado.

Frente a la gran dispersión poblacional que enfrentan los tres estados que participan en el PCAyS, especialmente en los casos de Chiapas y Veracruz, resulta interesante el enfoque adoptado por el CINARA de Colombia, donde se busca la asociación de asociaciones comunitarias encargadas de proporcionar los servicios de agua y saneamiento, con objeto de alcanzar economías de escala y capacidades técnicas mínimas que incidan en la sostenibilidad de los servicios.³³ En este sentido, los entes estatales (INESA, CEAS y CAEV), con el apoyo de una o más instituciones de investigación y/o ONG, así como con el apoyo de programas gubernamentales como el PROSSAPYS a cargo de la CONAGUA,

³³ Este enfoque de asociaciones de asociaciones bien puede asimilarse al enfoque de microcuenca que ha adoptado la FAO dentro del PCAyS, lo cual permitiría aprovechar los procesos de autogestión para los servicios de agua y saneamiento y potenciar las capacidades de las comunidades.

podrían encaminarse hacia la creación de un área funcional específica para el desarrollo de un nuevo modelo de atención a las comunidades de hasta 10.000 habitantes, incluidas las zonas peri-urbanas.

En cualquier caso, no se estaría partiendo de cero. Las UDESA de Tabasco y los esquemas de gestión comunitaria que operan tanto en Chiapas como en Veracruz, constituyen un buen principio. Tal vez, lo que se requiere es “*codificar*” las experiencias existentes, junto con las que han surgido con la actuación de las distintas agencias del sistema de la ONU dentro del PCAyS, a fin de formalizar el marco de actuación de los esquemas de gestión comunitaria que sea más adecuado para cada uno de los tres estados y, dentro de ellos, para sus distintas regiones.

B. APOYO INSTITUCIONAL

Los sistemas de gestión comunitaria requerirán sin duda, como lo sugiere el concepto de 80/20, el apoyo de los entes estatales, preferentemente para acercar a las asociaciones comunitarias: a) apoyo técnico en aspectos de organización comunitaria, ejecución de proyectos de inversión, manejo de pequeñas empresas comunitarias y operación y mantenimiento eficiente de los sistemas, b) monitoreo de la calidad del agua, y c) sostenibilidad financiera.

El apoyo institucional podría tomar la forma de subsidios canalizados a través de los entes estatales,³⁴ pero los apoyos podrían prestarse directamente por los entes estatales o por centros de investigación, asociaciones de asociaciones comunitarias, municipalidades, ONG o empresas privadas. El principio básico del apoyo institucional es el de no perpetuar una situación de dependencia, sino más bien una de colaboración para alcanzar un objetivo común: la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento.

Como lo señalan los estudios de caso analizados, los sistemas de gestión comunitaria que administran los servicios tienen que esperar muchos años para lograr el apoyo financiero del Estado y, les es muy difícil acceder a fondos para la ampliación de los sistemas, mientras que existen muchos prestadores de servicios formales que reciben estos fondos sin que necesariamente los asignen a las poblaciones más pobres. Por ello, es recomendable revisar e implementar los mecanismos financieros que vayan reduciendo estas inequidades, incentivando tarifas y subsidios focalizados.

Una vez que un mecanismo de apoyo institucional se haya establecido y se esté implementando en forma regular, las iniciativas para mantener un sistema de agua y saneamiento continuarán enfrentando muchos desafíos y limitaciones. Muchas veces el ambiente en que se opera es difícil, es necesario abarcar extensas áreas geográficas y se cuenta con una infraestructura de transporte deficiente. En la mayoría de los países latinoamericanos, las sociedades rurales están altamente politizadas e inevitablemente, muchas veces esto se refleja en la gestión de los sistemas de agua y saneamiento. En última instancia, al igual que con cualquier proyecto de desarrollo, muchas veces el éxito o fracaso de las intervenciones depende del compromiso y carácter de algunos individuos clave en el sistema, ya sean promotores de campo, líderes comunitarios o alcaldes de ciudades pequeñas. Para superar estas condiciones del mundo real, el diseño de cualquier mecanismo de apoyo institucional debería ser pragmático e incorporar la flexibilidad requerida para responder a estas limitaciones cambiantes a largo plazo.

³⁴ Los subsidios también pueden provenir de distintos programas federales que se financian con recurso fiscales o con recursos externos de la banca internacional.

Sin oponerse a las políticas de descentralización, es necesario reconocer que con frecuencia los gobiernos municipales carecen de los recursos necesarios, una gestión apropiada y la capacidad de cumplir con su mandato de proveer servicios sociales; de ahí las posiciones adoptadas por los tres estados que participan en el PCAyS.

Es necesario reconocer también que los gobiernos centrales, los gobiernos locales, los grupos de la sociedad civil y empresas del sector privado, desempeñan roles importantes para crear un ambiente de apoyo en el nivel local. Un objetivo clave es aprender cómo estos grupos tan diferentes pueden reunirse e interactuar con éxito en un ambiente de escasos recursos. Las lecciones aprendidas, aunque ofrecen algunas respuestas apuntan a muchas preguntas por responder, entre otras:

- i) ¿Se debería extender un típico ciclo de proyecto más allá de las fases de construcción e implementación para incluir el apoyo a largo plazo?
- ii) ¿Se debería esperar que los subsidios (cualquiera que sea la forma que adopten) cubran los costos de los servicios de apoyo a largo plazo?
- iii) ¿El sector privado puede participar más directamente para brindar apoyo a largo plazo? Si es así, ¿cómo se puede regular con eficacia este proceso?

C. COMENTARIO FINAL

En el marco del apoyo que se brinda a los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz dentro del PCAyS, el paso siguiente sería el de aprovechar los esfuerzos que actualmente se realizan para reformar o mejorar los marcos regulatorios vigentes para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. En el estado de Chiapas el INESA trabaja en la formulación del Reglamento de la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas, en el estado de Tabasco existen algunas iniciativas para formular una nueva ley que sustituya a la actual Ley de Usos del Agua del Estado de Tabasco y en el estado de Veracruz, que inicia un nuevo período de Administración, se vislumbra ya la intención de perfeccionar la Ley de Aguas del Estado de Veracruz-Llave.

Aún sin modificar las leyes vigentes, es posible desarrollar disposiciones reglamentarias que permitan “*codificar*” las experiencias existentes en cada estado y, junto con las lecciones aprendidas de la experiencia internacional, dar mayor robustez a los modelos de organización que ya operan en cada estado, con miras a institucionalizar lo que podría denominarse un sistema de gestión de los servicios de agua y saneamiento en comunidades pequeñas y zonas peri-urbanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Amilpa, E. (2010), "Análisis de la normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México con énfasis en la situación en tres estados: Chiapas, Tabasco y Veracruz", México: CEPAL, julio.
- Banco Mundial (2010), "Private operators and rural water supplies: A desk review of experience", Water Papers 57831, Washington, D. C.
- _____ (2009), "Post-Construction Support and Sustainability in Community-Managed Rural Water Supply", Water P-Notes, Issue 39, Washington, D. C.
- _____ 2006, "Engaging Local Private Operators in Water Supply and Sanitation Services" – Emerging Experiences in Five Countries: Cambodia, Colombia, Paraguay, Philippines y Uganda.
- _____ (2003), "World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People", Washington D. C., Oxford.
- Black, M. (1998), "Learning what works: A twenty year retrospective view on international water and sanitation cooperation", Washington, D. C., Banco Mundial, Programa de agua potable y saneamiento del PNUD, septiembre.
- Blagbrough (2001), "Looking back: The long-term impacts of water and sanitation projects". Londres: WaterAid, junio.
- Bolt, E. y C. Fonseca (2001), "Keep it working: A field manual to support community management of rural water supplies", Serie 36 de Documentos Técnicos de IRC, Delft, Países Bajos: IRC International Water and Sanitation Centre.
- CARE (2007), "Acceso a agua y saneamiento para comunidades pobres, una alianza entre CARE y Amanco", El Salvador.
- Castro, J. E., K., Kloster, y M. L., Torregrosa (2004), "Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua", en B. Jiménez y J. Alcocer, *El agua en México visto desde la academia*, México: Academia Mexicana de Ciencias, págs. 201-232.
- DFID/Water and Environment at London and Loughborough (1998), "Guidance manual on water supply and sanitation programmes", Department for International Development/Water and Environment at London and Loughborough.
- Evans, Phil (1992), "Paying the piper: An overview of community financing of water and sanitation". Delft, Países Bajos: IRC International Water and Sanitation Centre.
- Guerrero-de León, A. A., P. R. Gerritsen, L. M. Martínez-Rivera, S. Salcido-Ruiz, D. Meza-Rodríguez y H. R. Bustos-Santana (2010), "Gobernanza y participación social en la gestión de agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro", Jalisco, México, *Economía, Sociedad y Territorio*, X (33), 541-567.
- Hernández-Garciadiego, R., y G. Herrerías-Guerra (2008), "El programa Agua para Siempre: 25 años de experiencia en la obtención de agua mediante la regeneración de cuencas", en L. Paré, D. Robinson, y M. A. González, *Gestión de cuencas y servicios ambientales perspectivas comunitarias y ciudadanas*, México: Itaca, págs. 105-122.
- JTF Rotterdam BV, (2007), "Evaluación de los operadores locales de pequeña escala de agua y saneamiento en Países Andinos", mayo.
- Karp, A. (2002), "Propuesta preliminar de un programa de apoyo para fortalecer la sostenibilidad de los sistemas rurales de agua potable en El Salvador", Borrador de EHP/CARE, Arlington, Va.: Environmental Health Project, mayo.
- Katz, T. y J. Sara (1997), "Making rural water supply sustainable: Recommendations from a global study", Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Locwood, Harold (2001), "Operations and Maintenance Strategy for Community-Managed Rural Water Supply Systems in the Dominican Republic, Technical Assistance to Acueductos Rurales, Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados", Santo Domingo, 16 de septiembre-4 de octubre de 2001, Environmental Health Project, Washington, D. C.
- Lockwood, H. y otros (2001), "Nicaragua: Rural water supply sanitation and environmental health program", Informe de Actividades de EHP N° 106, Arlington, Va.: Environmental Health Project, diciembre.
- Pérez, E. y otros (2000) "Mid-term evaluation of the USAID/El Salvador public service improvement project, water and sanitation for health program (PROSAGUAS)". Informe de Actividades de EHP N° 103, Arlington, Va. Environmental Health Project, septiembre.

- Pérez, P. y F. Rosensweig, (1996), "Reform of the rural water supply and sanitation sector", Documento elaborado para la Conferencia Regional sobre la Reforma y Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento de México, Centroamérica, Haití y la República Dominicana, septiembre-octubre.
- Reed, B. (2001), "Working together: The sharing of water and sanitation support services for small towns and villages", Tarea de WELL N° 510, Londres: WELL – Resource Centre Network for Water, Sanitation and Environmental Health, enero.
- Roark, P. y otros (1993), "Models of management systems for the operation and maintenance of rural water supply and sanitation facilities", Informe Técnico del Proyecto WASH N° 71, Arlington, Va: Water and Sanitation for Health Project, febrero.
- Rosensweig, F. y otros (1990), "Action plan: Development of the national strategy to create and monitor water user associations in Tunisia", Informe de Campo de WASH N° 300, Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project, mayo.
- Rosensweig, F. (1998), "Strategies for decentralizing rural water supply and sanitation", documento elaborado para la Conferencia sobre los Servicios de Agua Potable y Saneamiento del Banco Mundial, Washington, D. C., Banco Mundial, mayo.
- Rosensweig, F. (2001), "Case studies on decentralisation of water supply and sanitation services in Latin America", Documento Estratégico de EHP N° 1, Arlington, Va., Environmental Health Project, enero.
- Ringskog, Klas, Guillermo Yepes y Rosalía Vasques (2007), "Evaluación de los operadores locales de pequeña escala de agua y saneamiento en el Perú", Banco Mundial, junio.
- Sara J. y otros (1996), "Rural water supply and sanitation in Bolivia, from pilot project to national program", Washington, D. C., Banco Mundial – Programa de Agua Potable y Saneamiento de PNUD, mayo.
- Snell, Suzanne (1998), "Water and Sanitation Services for the Urban Poor – Small scale Providers, Typology and Profiles".
- UN-HABITAT (2010), "Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean", Río de Janeiro, Brasil.
- Water and Sanitation for Health Project, agosto de 1993", Lessons learned in water, sanitation and health: Thirteen years of experience in developing countries", edición actualizada, Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.
- WSP, CIDA y MVCS (2007), "Agua, género y ciudadanía, incluyendo a hombres y mujeres en la gestión de los servicios de agua y saneamiento", septiembre.