

La equidad y el compromiso comunitario en la transferencia de la gestión del suministro de agua

John Allen y Caroline Muturi

En los asentamientos de refugiados de Uganda se están llevando a cabo esfuerzos para transferir la responsabilidad de los servicios de suministro de agua de las ONG a las empresas de servicios públicos del país. Esa transición deberá gestionarse diligentemente para que tenga éxito.

Se calcula que Uganda acoge a 1,4 millones de refugiados procedentes principalmente de Sudán del Sur y la República Democrática del Congo. Para mejorar la sostenibilidad a largo plazo, el Ministerio de Agua y Medio Ambiente de Uganda (MWE, por sus siglas en inglés) y ACNUR han comenzado a transferir la gestión de los planes de suministro a las empresas de agua del país. En la actualidad, las organizaciones humanitarias (en su mayoría ONG) se encargan del suministro de agua tanto a los refugiados en Uganda como a las comunidades de acogida vecinas.

Como parte de esto, se ha acordado empezar a cobrar unas tarifas por el suministro en los asentamientos de refugiados.

Los actuales esfuerzos de los agentes del sector del agua, saneamiento e higiene (WASH) se han centrado en una serie de aspectos, como la mejora de los sistemas de suministro antes de su traspaso, la determinación de unas tarifas que los usuarios refugiados puedan pagar y capacitar a las empresas regionales de suministro de agua (conocidas como Administraciones Generales). Sin embargo,



Caroline Muturi

Mujeres recogen agua en un punto de aguas protegidas en la región del Nilo Occidental.

se teme que la transición, en su forma actual, pueda aumentar la desigualdad y hacer que los servicios de suministro de agua sean inaccesibles —por su ubicación física y la capacidad de pago de la gente— para una población ya vulnerable.

En 2020, Oxfam realizó un estudio que se centró en varios aspectos de la transición de los servicios públicos: economía, participación comunitaria, y gobernanza y responsabilidad¹. Incluyó una revisión de la literatura, entrevistas a informantes clave y debates con grupos selectos, que tuvieron lugar en Uganda en enero y febrero de 2020, y que se centraron en cuatro asentamientos de refugiados en diferentes etapas de la transición: Rwamwanja y Kyaka II en la región del medio oeste de Uganda, y los asentamientos de Rhino e Imvepi en la subregión del Nilo Occidental. Han surgido varias áreas de mejora que podrían conducir a una transición más equitativa, participativa y, en última instancia, efectiva.

Contexto y riesgo

En general, los refugiados de Rwamwanja y Kyaka II conocían las tarifas que se cobraban a los usuarios del agua. Sin embargo, el concepto era nuevo en la subregión del Nilo Occidental. La mayoría de los refugiados (de ambas regiones) dijeron que estarían dispuestos a pagar si los servicios fueran de buena calidad, es decir, si tuvieran cerca un depósito vertical con agua potable

disponible en todo momento, donde se pasara poco tiempo haciendo cola, y si dispusieran de oportunidades laborales para aumentar sus ingresos. Sin embargo, los representantes de los refugiados en el Nilo Occidental denunciaron que las oportunidades laborales eran limitadas. Las preferencias de las comunidades en cuanto a recibir dinero en efectivo o vales para canjear por agua (suponiendo que hubiera fondos disponibles para cualquiera de las dos opciones) se dividían en función de la edad, el género y la geografía. Una tendencia clave que surgió fue una ligera mayoría de hombres que preferían el dinero en efectivo, ya que argumentaban que era mejor por sus múltiples usos, mientras que la mayoría de las mujeres preferían los vales al haber tenido experiencias negativas cuando les habían dado ayuda en efectivo para alimentos. A la vista de estos hallazgos tan variados, las partes interesadas no deberían dar por sentado que un único modelo de transición de los servicios de agua encajará en todos los contextos.

Más bien al contrario, los enfoques deben basarse en análisis contextuales exhaustivos para hacer que la transición de los servicios públicos se ajuste al contexto local. Las partes interesadas deberían identificar a las partes interesadas formales e informales, y las fuentes y proveedores de información fiables, a nivel comunitario. Además, se recomienda que el agente de WASH

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

encargado de la implementación —junto con otras partes interesadas pertinentes— analice todos los posibles riesgos de la transición propuesta, a partir de datos cualitativos y asegurándose de que el análisis de riesgos se realiza a lo largo de todo el proceso de transición y no en un solo punto.

La fiscalización financiera

Las empresas de servicios públicos y las partes interesadas del sector reconocen que las tarifas son necesarias para hacer frente a los gastos de explotación y para contribuir a los costes del ciclo de vida de la prestación de servicios de suministro de agua. Sin embargo, este y otros estudios han detectado que a menudo faltan datos detallados sobre los gastos.

La construcción en los asentamientos de refugiados de dispensadores comunales de agua que funcionan mediante prepago, también conocidos como “water ATMs” (cajeros automáticos para sacar agua), es un avance incipiente en el sector. Estos dispensadores permiten a los proveedores de servicios ajustar las tarifas, de modo que las subvenciones puedan ir eliminándose gradualmente. Hay incertidumbre sobre la voluntad y la capacidad de los usuarios finales en los diferentes entornos de refugiados en Uganda para pagar por el agua; los datos facilitados por estos dispensadores de prepago, sin embargo, ofrecen una oportunidad para determinar las tarifas basadas en el uso y el historial real de pagos de la gente.

Como anticipo a las tarifas oficiales que cobrarán las empresas de servicios públicos, los organismos de WASH han introducido unas tarifas informales para los usuarios, normalmente a razón de 1000 UGX por hogar y mes (equivalente a 28 centavos de dólar estadounidense). No bastan para cubrir los gastos de explotación mensuales, pero se las considera un valioso paso intermedio antes de la introducción de las tarifas oficiales. La gestión de activos sigue siendo un reto importante para el suministro de agua en los asentamientos de refugiados, sobre todo la planificación y presupuestación del mantenimiento de la infraestructura.

La fiscalización financiera de una transición exitosa de los servicios públicos necesitará que los organismos clave de WASH y las partes interesadas:

- Establezcan una herramienta de control y aprendizaje para los dispensadores comunales de prepago que permita documentar el uso del agua y las tarifas.
- Instauran un enfoque sectorial para probar e introducir tarifas y subvenciones en los sistemas que no tengan dispensadores de prepago.
- Desarrollen una plantilla y un sistema comunes para realizar un seguimiento de los gastos de explotación y aumentar la transparencia.
- Adopten un sistema de gestión de activos en todo el sector que planifique los calendarios y presupuestos para el reemplazo de la infraestructura.
- Lleguen a un consenso en todo el sector sobre la introducción intermedia de tarifas informales para los usuarios del agua en los lugares en los que aún no se haya iniciado la transición de los servicios.

La mejora de los modelos financieros y de la planificación

La mejora de los sistemas de suministro de agua por tubería existentes antes de su traspaso a las empresas de servicios públicos es uno de los principales enfoques de los agentes de WASH. La asignación de recursos para gastos de inversión en los sistemas de suministro de aguas contribuye tanto a la sostenibilidad de los sistemas bajo su futura gestión como al aumento de la equidad en el acceso al agua potable. Estos gastos incluyen la ampliación de las conexiones privadas a los particulares que deseen tener sus propios depósitos verticales de agua. Sin embargo, estas conexiones privadas están subvencionadas por lo que se plantea el riesgo de que la transición beneficie a las personas económicamente más favorecidas en detrimento de las poblaciones más vulnerables que aún no pueden acceder a las conexiones públicas. Los costes de conexión privada no deberían subvencionarse, a menos

que se dirijan a poblaciones vulnerables. No obstante, los usuarios de las conexiones privadas pagan unas tarifas más elevadas y contribuyen así a la generación de ingresos del sistema de suministro de agua, por lo que podría ser beneficioso, siempre y cuando se realicen inversiones complementarias para garantizar el acceso al suministro de agua para todos a través de los depósitos verticales.

La Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado de Uganda (NWSC, por sus siglas en inglés), de acuerdo con ACNUR, ha asumido la explotación del suministro de agua en los asentamientos de refugiados de Rwamwanja y Bweyale, donde cobra a los refugiados y a las comunidades de acogida según su tarifa “pro-poor” (propobre) de 25 UGX por 20 litros de agua. Sin embargo, las seis Administraciones Generales funcionan como sociedades de responsabilidad limitada y sus tarifas por el suministro de agua se determinan sistema por sistema, en función del coste de explotación y mantenimiento, y pueden variar de 15 a 80 UGX (de 0,4 a 2 centavos de dólar) por 20 litros. Los usuarios también deben pagar un canon a los operadores de las fuentes públicas. Aunque en el sector se ha prestado mucha atención a las tarifas de los servicios públicos, poco se ha avanzado en la determinación de cuáles deberían ser esas tarifas para las fuentes públicas. Uno de los riesgos actuales es que sus márgenes sean elevados y los precios hagan que los usuarios se queden sin acceso al agua. Sin embargo, los asentamientos de refugiados ofrecen un entorno en el que es posible regular las tarifas establecidas. Estas deberían determinarse en consenso con las partes interesadas como parte del proceso de consulta que se lleva a cabo para las tarifas de las Administraciones Generales. Deberían establecerse unas tarifas que supusiesen un incentivo financiero suficiente para que los operadores de fuentes públicas se hicieran cargo, pero que no supusieran un precio excluyente para los usuarios finales.

Inclusión, participación y rendición de cuentas

Ninguna de las comunidades consultadas durante el estudio de Oxfam conocía el papel

actual o futuro de las Administraciones Generales o de la NWSC en la gestión del suministro de agua. Las comunidades entendieron que estarían obligadas a aceptar la transición a la gestión del suministro de agua por parte de las empresas de servicios públicos si esa era la política de ACNUR. En cuanto a los aspectos de gestión, las comunidades de refugiados mostraron un mayor nivel de satisfacción con los Consejos de Bienestar de los Refugiados (RWC, por sus siglas en inglés) —estructuras administrativas para la representación de los refugiados— que, con otros organismos, como los Comités de Usuarios de Agua (WUC, por sus siglas en inglés), suelen encargarse del funcionamiento diario de las fuentes de agua. Los refugiados participaron en la elección de los RWC, mientras que a veces eran las ONG quienes seleccionaban a los miembros de los WUC en función de su proximidad a los puntos de abastecimiento de agua. Los refugiados mostraron su preocupación por que los WUC no llevaran un adecuado registro de los pagos de las tasas de los usuarios. Las comunidades no se oponen a que los WUC cobren a los usuarios del agua siempre que sus representantes se elijan más transparentemente con la participación de los RWC y las ONG. Esto demuestra que la participación de los usuarios finales es primordial para el cambio de comportamiento que conducirá a un cambio de cultura hacia el pago del agua.

Es necesario dar una serie de pasos para permitir la inclusión, la participación y la rendición de cuentas:

- Implementar una **estrategia de comunicación** dirigida a las necesidades específicas y en las lenguas locales; esto debería permitir una comunicación bidireccional con las comunidades, incluyendo el tratamiento de las quejas y actuaciones a raíz del feedback para mejorar los servicios y hacer que los agentes de WASH rindan cuentas.
- Desarrollar una herramienta para **medir la participación de la comunidad**, garantizando su inclusividad y que todos

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

sus sectores participen en la toma de decisiones.

- Proporcionar **información clave a los usuarios finales**; un mayor acceso a la información permite a las comunidades examinar el trabajo de las empresas de servicios públicos y apremiarlas después para que rindan cuentas, mejoren su actuación y se evite la corrupción. Los usuarios finales deben poder acceder a la información sobre: la calidad del agua, las estructuras de precios y tarifas, la disponibilidad de subvenciones y los sistemas de pago de las facturas.
- Desarrollar **vías de derivación** detalladas a partir de una estructura de gobernanza consensuada, con un vínculo claro entre las empresas de servicios públicos y las comunidades a través de sus estructuras de fideicomiso para la representación. Los usuarios del agua deben poder dar su opinión y plantear sus inquietudes a través de unas vías de derivación claras que permitan a las empresas de servicios públicos responder con transparencia.
- **Empoderar a las estructuras comunitarias existentes** (como los WUC y los RWC) para que aboguen porque se satisfagan sus

necesidades de agua, también mediante la concienciación acerca de los problemas de exclusión. Las ONG podrían respaldar a las organizaciones de base comunitaria ya existentes a través de la financiación o de la capacitación para que se hagan oír.

Para que esta transición beneficie realmente a los refugiados es fundamental que las empresas de servicios públicos y las partes interesadas sean capaces de mejorar factores como la equidad, el control y la inclusión. Una formación pertinente y el constante apoyo por parte de especialistas en participación comunitaria, economía y rendición de cuentas ayudarían a este proceso.

John Allen John.Allen@oxfam.org

Ingeniero en Agua y Saneamiento, Equipo Humanitario Global

Caroline Muturi

[@CarolineMahighups](mailto:caroline.muturi@oxfam.org)

Asesora de promoción de la salud pública (WASH), Equipo Humanitario Global

Oxfam

1. Para más información, véase Allen J y Muturi C (2020) *Transition for All: Equity and community engagement in the transition of water supply management to utilities in refugee settlements in Uganda*, ACNUR y Oxfam bit.ly/uganda-water-transition