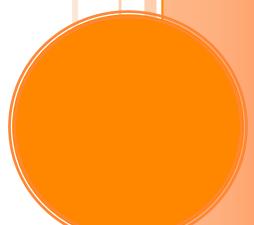


AGUA Y DESARROLLO HUMANO

MÓDULO 2: GESTIÓN EN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO

TEMA 3: MODELOS Y ÓRGANOS DE GESTIÓN



ÍNDICE

Tema 3: MODELOS Y ÓRGANOS DE GESTIÓN.....	2
3.1 DISTINTAS ALTERNATIVAS DE GESTIÓN.....	2
3.2 LA GESTIÓN COMUNITARIA.....	4
3.2.1. Responsabilidad de la comunidad	4
3.2.2. Necesidad de un órgano de gestión.....	4
3.2.3. Necesidad de un reglamento.....	4
3.2.4. ¿Cuándo?.....	4
3.2.5. Composición del Comité	5
3.2.6. Remuneración.....	5
3.2.7. Capacitaciones.....	5
3.2.8. Personal técnico	6
3.2.9. El papel del Comité de Agua	7
3.2.10. La cuota	8
3.2.11. Contabilidad	9
3.2.12. Beneficiarios	10
3.3 EL TRABAJO EN RED	11
3.4 BIBLIOGRAFÍA	11

MÓDULO 2

TEMA 3: MODELOS Y ÓRGANOS DE GESTIÓN

3.1 DISTINTAS ALTERNATIVAS DE GESTIÓN

La gestión en los proyectos de agua y saneamiento debe realizarse a diferentes niveles. El nivel más simple es la gestión de un sistema de abastecimiento de agua para una comunidad determinada. Subiendo escalones de complejidad podemos encontrar gestión de sistemas de una cierta agrupación de comunidades, gestión de los recursos de una cuenca o gestión del abastecimiento de agua y saneamiento en gobiernos locales como municipios o distritos.

En cada uno de estos niveles la entidad gestora puede ser más o menos pública o privada según un abanico de varias posibilidades. El siguiente gráfico muestra diferentes formas de gestión para un sistema de abastecimiento de agua según el tipo de operación y la propiedad de las infraestructuras.

- Cooperativa
- Contrato de servicios
- Contrato de gestión
- Contrato de arrendamiento
- BOT (Build, operate and transfer), BOOT (Build, operate, own and transfer)
- Concesión
- Transferencia

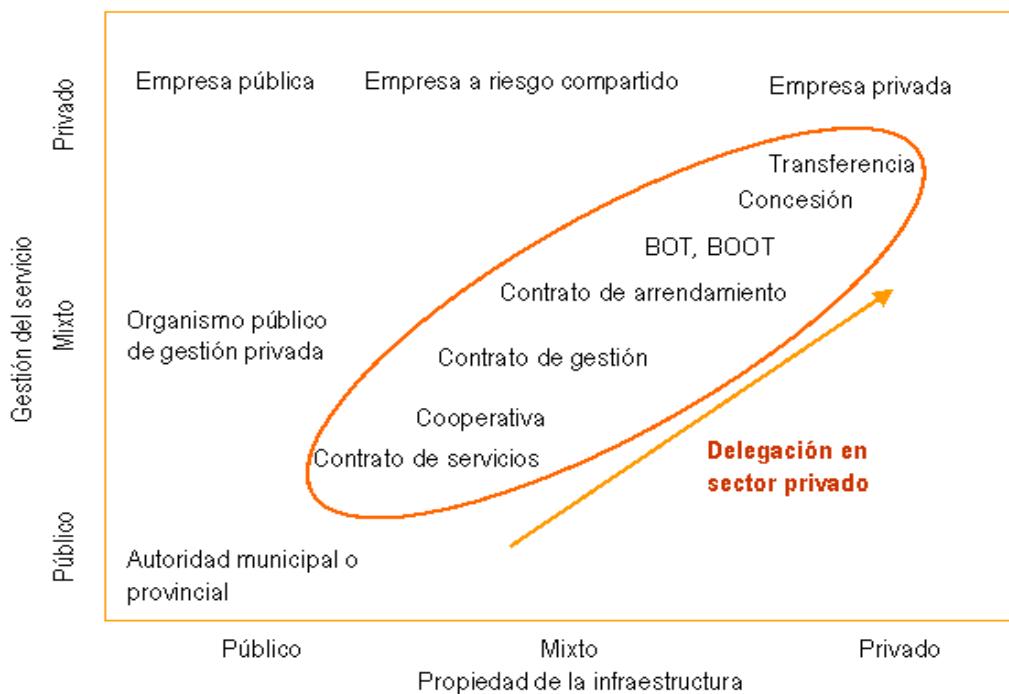


Gráfico 1. Posibilidades de propiedad y gestión pública-privada de los sistemas de agua. Fuente: The Water Page

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el ámbito de los proyectos de abastecimiento y saneamiento en zonas rurales de países en desarrollo, a menudo se produce un abandono de las responsabilidades institucionales para con estas comunidades en lo que respecta al equipamiento en sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Por ello, a la hora de afrontar proyectos en estas áreas, habrá que pensar en soluciones orientadas a la autogestión comunitaria. Esto es, los sistemas pertenecerán a la comunidad, que a la vez será la que gestione el servicio.

No es trivial pensar en una solución para llevar a cabo una gestión comunitaria que permita la sostenibilidad del sistema. Obviamente, la propia comunidad discutirá sobre este sistema de gestión tantas veces como sea necesario, y el resultado final deberá ser consensuado con toda la comunidad.

En la elaboración de reglamentos internos y procedimientos, así como en el diseño del funcionamiento en sí del sistema, la ONG participará como mero asesor, aportando su experiencia en otras situaciones similares, y será la comunidad quien lidere todo el proceso del diseño de la gestión.

3.2 LA GESTIÓN COMUNITARIA

3.2.1. Responsabilidad de la comunidad

Desde el principio, la comunidad es propietaria del sistema y, por lo tanto, debe estar preparada para asumir la gestión del mismo.

La comunidad es responsable de:

- Operación, mantenimiento y reparación del sistema.
- Toma de decisiones respecto al sistema.
- Calidad del trabajo ejecutado.
- Funcionamiento del sistema.
- Selección de la tecnología a emplear (apoyada por los técnicos).
- Establecimiento de las normas, reglamentos y cuotas del sistema (apoyada por los técnicos).

3.2.2. Necesidad de un órgano de gestión

Todos los sistemas, ya sean de abastecimiento o saneamiento, deben contar con un Comité de Agua que lo gestione. Este Comité suele trabajar bajo observación de la comunidad, normalmente mediante asambleas.

3.2.3. Necesidad de un reglamento

El reglamento desarrolla las disposiciones relativas al Comité de Agua, al que le confiere autoridad, en todo lo relacionado a la administración del sistema de agua, estableciendo las normas para su organización, administración, operación, mantenimiento y ampliación.

El reglamento debe ser aceptado por toda la comunidad, y reflejará los derechos y obligaciones de los usuarios del sistema. El papel de la ONG promotora del proyecto puede ser el de asesora en el proceso de elaboración del reglamento, dando ideas sobre el mismo. Carece de sentido imponer un reglamento elaborado de forma ajena a la comunidad, ya que es muy probable que se produzcan tensiones que acaben por desestabilizar la gestión del sistema.

3.2.4. ¿Cuándo?

La comunidad debe elegir, de entre sus miembros, el Comité de Agua **antes de iniciar el proyecto**, ya que se deben tomar muchas decisiones antes y durante la construcción del sistema. Entre las decisiones y situaciones que pueden aparecer podemos citar las siguientes:

- Selección de la ubicación de las obras.
- Equipos de trabajo.
- Conflictos durante la construcción.

El Comité de Agua debería reunirse como mínimo una vez al mes, informando a la asamblea de sus decisiones.

3.2.5. Composición del Comité

Habitualmente el Comité de Agua está compuesto por los siguientes cargos:

- Presidencia.
- Vicepresidencia y/o secretaría.
- Contabilidad o tesorería.
- Técnicos de operación y mantenimiento.
- Promotores de higiene o comité de limpieza.

El Comité debería estar formado por mujeres, al menos en un 50%.

La composición de estos Comités no es rígida; a modo de comentario, se puede señalar:

- A veces los técnicos de operación y mantenimiento no están en el Comité, sino que dependen de él.
- A veces, algunas comunidades deciden tener pequeños Comités de Agua por cada punto de consumo.

No deberían ser miembros del Comité aquellos socios que ejerzan funciones de dirección o cargos políticos, militares, religiosos u otros. Además, no podrán pertenecer al Comité los miembros de la Junta Directiva. Los miembros del Comité deberían ser electos por la Asamblea de Usuarios.

3.2.6. Remuneración

Habitualmente los miembros del Comité no reciben dinero por su cargo, aunque en proyectos realmente grandes sería necesario pagar como mínimo al contable, pues su responsabilidad es elevada.

El sueldo del personal técnico de operación y mantenimiento del sistema varía de un proyecto a otro, dependiendo de la dedicación, la disponibilidad de fondos, etc.

3.2.7. Capacitaciones

Las capacitaciones son uno de los factores claves para el éxito en un proyecto de agua.

La mayor parte de los problemas de operación, mantenimiento y gestión tienen su origen en unas capacitaciones inadecuadas, tanto desde el punto de vista técnico como de usuarios.

¿Quién y cuándo?

Las capacitaciones se tienen que desarrollar en tres colectivos:

- Personal técnico.
- Comité de Agua.
- Usuarios.

Y en tres etapas:

- Antes de la construcción.
- Durante la construcción.
- Una vez finalizada la construcción.

El propio proceso de toma de decisiones con relación al proyecto (selección de la tecnología, elección del Comité de Agua, establecimiento del reglamento) puede ser considerado como una capacitación.

3.2.8. Personal técnico

El personal técnico estará constituido por los fontaneros u otros operarios, que serán electos por la Asamblea de Usuarios y contratados por la Junta Directiva. Anteriormente el Comité habrá propuesto los candidatos entre los miembros de la Comunidad que hayan participado activamente en las capacitaciones teóricas y prácticas realizadas durante las fases del proyecto.

Las capacitaciones técnicas se deben completar antes de entregar el sistema a los beneficiarios y debe incluir aspectos como:

- Sustitución de elementos del sistema.
- Limpieza de los puntos de agua.
- Reparaciones sencillas (sellado de una bomba manual).
- Dosificación de cloro.
- Mantenimiento de una bomba motorizada.
- Limpieza de filtros de arena.
- Correcto funcionamiento de las plantas de tratamiento.

Realizar la capacitación **durante el periodo de construcción** resulta lo más efectivo. Para ello es necesario seleccionar este personal en la primera fase del proyecto.



Gráfico 2. Tanque rompe-presión. Proyecto de abastecimiento de agua en la comunidad de Nazareth (El Salvador). Fuente: ESF

Estas capacitaciones las puede llevar a cabo:

- Personal técnico de la contraparte.
- Suministradores de material específico (bombas, filtros, etc.).
- Miembros, asesores o colaboradores de la ONG del Norte.

Es muy recomendable dejar algún manual técnico en la comunidad que pueda servir como herramienta de consulta.

El fontanero será el responsable del funcionamiento correcto del sistema de agua potable. Por lo tanto es la única persona que, con previa autorización del Comité, podrá manipular válvulas y llaves del mismo, así como hacer cortes de servicio, identificar averías o desperfectos y hacer las correcciones o reparaciones necesarias. También deberá reportar las conexiones no autorizadas, vigilar las instalaciones para informar de cualquier anomalía, y avisar a la comunidad cuando se realicen cortes en el suministro. Igualmente será el responsable de la cloración del sistema, de limpiar los tanques periódicamente (6 meses), y realizar la lectura de los contadores en caso de un sistema domiciliar¹.

3.2.9. El papel del Comité de Agua

El Comité de Agua debe recibir capacitación en diversos aspectos dado que tiene la responsabilidad de gestión del sistema:

- Contabilidad: contabilidad básica, cobro de cuotas, aprobar o desaprobar las nuevas solicitudes de incorporación al sistema, así como definir las cuotas de conexión una vez esté en funcionamiento el sistema.
- Fomentar la utilización del uso adecuado del agua.

¹ Un sistema domiciliar es el que tiene una acometida o grifo en cada vivienda de una cierta comunidad, en el módulo 3 se entrará en más detalle.

- Elaborar y presentar a la Asamblea de Usuarios la propuesta de tarifas a cobrar por el servicio de agua, así como sus revisiones.
- Contratar, evaluar y destituir a los fontaneros.
- Resolución de conflictos.
- Elaboración de informes y actas, convocatorias de reuniones y asambleas.
- Aplicación del reglamento (horarios, sanciones...).
- Velar por la higiene colectiva en la comunidad, especialmente alrededor de los puntos de agua.

Es muy importante que las capacitaciones se hagan **antes y durante la construcción**, para ir ganando tiempo, ya que en la fase de ejecución el Comité tiene muchas tareas.

Por otra parte, es necesario que queden claras las competencias del Comité ante la Asamblea de Usuarios. La creación de un nuevo órgano como el Comité, responsable de algo tan vital como el abastecimiento de agua a una comunidad, adquirirá una gran responsabilidad y protagonismo en la vida social de la comunidad. Es posible que se tienda a pensar que se excede en sus competencias, lo que puede crear tensiones con la Junta Directiva. Es necesario pues dejar claras estas competencias ante la Asamblea de Usuarios.

Así, el Comité se mantendrá como una entidad diferenciada y autónoma de la Junta Directiva, a la que deberá informar de todas sus actividades, cada vez que ésta lo solicite y al menos cada tres meses en el caso de no ser solicitado por la misma. La Junta Directiva deberá prestar el apoyo que el Comité del Agua le solicite para que pueda desarrollar sus actividades. También representará legalmente, con su personería jurídica constituida, al Comité del Agua frente a cualquier situación legal que se presentase.

3.2.10. La cuota

La cuota de pago de los usuarios para el mantenimiento del sistema es el elemento más sensible en la gestión del mismo. Hay que tener en cuenta que estas comunidades cuentan con un nivel de ingresos muy bajo. Es en este punto cuando analizaremos con profundidad el estudio previo en su parte relativa a la actividad económica de la comunidad, para evaluar su nivel de ingresos, la regularidad en los mismos, etc. El objetivo es poder proponer una cuota adecuada.

La cuota a pagar, para garantizar una autogestión sostenible del sistema, debe cubrir el sueldo del fontanero dedicado al mantenimiento del sistema siempre que exista un salario a pagar, y debe amortizar la bomba en caso de que exista, en un período no inferior a 5 años. También deberá cubrir la parte correspondiente al consumo eléctrico mensual de la bomba.

En el caso de las bombas manuales deberá ser contemplado el coste de las piezas de repuesto para el mantenimiento continuo, de manera que las cuotas cubran este valor más un cierto margen para las piezas más caras necesarias en las reparaciones.

Además deberá reflejarse en ella un porcentaje de la ejecución material del proyecto a 20 años para cubrir posibles reparaciones del mismo. Por último, y tras haber realizado estos cálculos, deberá comprobarse que la cuota es pagable, es decir, que la comunidad es capaz de

afrontarla sin problemas. Obviamente, esta decisión será consensuada y ratificada por la propia comunidad.

En caso de sistemas domiciliares, la solución óptima puede consistir en dividir la cuota en una parte fija y en una variable, para gravar los excesos de consumo en caso de que la cantidad de agua disponible no sea elevada. Así, **la parte fija** puede cubrir:

- Sueldo del fontanero.
- Amortización de la bomba.
- % de la ejecución material del proyecto.
- Consumo básico de X litros por habitante y día.

Se establecerá una **cuota variable** por litro extra de consumo. Será necesario explicar bien esta división, ya que en ocasiones, puede haber usuarios a quienes les cueste entender que si no residen en la comunidad por un tiempo, se les esté cobrando una cuota si su consumo es cero.

Si los usuarios han trabajado en la construcción del sistema, se habrá valorizado su trabajo monetariamente. Puede ocurrir que familias que no hayan trabajado quieran luego ser beneficiarias. En ese caso el Comité podrá establecer una cuota de conexión al sistema para estas familias en relación a la valorización del trabajo que han aportado las demás.

Cuando el sistema de distribución de agua es por fuentes públicas en vez de domiciliar, esta medida puede no resultar sencilla, ya que en cada fuente pública toman agua varias familias, y por lo tanto no se cobran conexiones domiciliares. En este caso el Comité de Agua o, en su caso la Asamblea general de la comunidad de usuarios, deberá decidir cuales son las medidas óptimas en cada caso.

3.2.11. Contabilidad

Será necesario que el órgano de gestión del sistema realice una cierta contabilidad para tener conocimiento de la sostenibilidad del proyecto y tomar decisiones al respecto.

En primer lugar deberá existir un registro de usuarios y un control escrito de las cuotas pagadas por familia, de manera que se tenga un conocimiento de la morosidad para poder corregirla. Igualmente, será necesario registrar los gastos que vayan sucediendo: los fijos por un lado y los puntuales, como reparaciones, por otro lado. A partir del balance entre cobros y pagos se obtendrá la cantidad que es posible ahorrar o la cantidad que está en falta para funcionar con un cierto margen para imprevistos.

Existen casos en que los Comités de Agua realizan alguna actividad de rendimiento para no dejar el dinero parado en la caja. Por ejemplo en comunidades de Mozambique las familias tienen poco dinero y normalmente están lejos de los bancos, tener guardado dinero en una casa es peligroso por causa de los robos.

La contabilidad necesitará una capacitación específica a los miembros del Comité encargados de la gestión, esta capacitación debe iniciarse antes del proyecto y necesitará acompañamiento durante los primeros meses. Este asunto es complejo y las comunidades muchas veces tienen altos grados de analfabetismo.

3.2.12. Beneficiarios

La introducción de un sistema de abastecimiento de agua o de saneamiento en una comunidad es un hecho que varía sustancialmente los hábitos de los beneficiarios. Asumir esta nueva situación no es fácil.

Por lo que respecta al ámbito del saneamiento también se requerirá un programa de capacitación bastante intensivo:

- Higiene básica.
- Saneamiento básico.
- Gestión del agua en la vivienda.
- Importancia del bosque, el ciclo del agua.

Es recomendable que el promotor de salud deje algunos manuales en la comunidad.

Cuando se realizan capacitaciones nuevas (no de refuerzo) en una comunidad en la que ya se entregó el sistema, los niveles de implicación y asistencia suelen ser considerablemente menores. Por lo que es importante realizar las capacitaciones antes de las construcciones.



Gráfico 3. Comunidad de Corinto Hacienda (El Salvador). Izquierda: antes del proyecto. Derecha: día de inauguración del sistema de agua. Fuente: ESF

Los derechos y deberes de los usuarios serán determinados por el Comité de Agua. Así, éste determinará las prioridades en los usos, estableciendo prohibiciones en su caso (como la de

comerciar con el agua). También suele ser común que se decida si los usuarios deben aportar días de trabajo al año para operaciones de mantenimiento.

3.3 EL TRABAJO EN RED

El esfuerzo que una comunidad tiene que realizar para gestionar su propio sistema es considerable, tanto en tiempo como en recursos humanos y financieros. Resulta complicado lograr un nivel de servicio de alto nivel, a precios asequibles y gestionado por una sola comunidad. Por eso es necesario buscar medios que puedan mejorar la eficiencia en la gestión.

Cuando varias comunidades en una misma zona cuentan con sistemas autogestionados, es posible combinar los esfuerzos de las mismas para ahorrar recursos y ganar así en eficiencia. Se trata pues de crear pequeñas economías de escala entre comunidades, de manera que:

- Se pueden compartir recursos humanos. Por ejemplo, puede un solo fontanero pueda atender a varias comunidades.
- La búsqueda de piezas de repuesto se puede hacer en conjunto, incluso abrir un pequeño almacén en un punto intermedio o compartir costes de transporte de las piezas.
- La nueva red puede convertirse en un espacio para compartir experiencias tanto técnicas, como de gestión o de resolución de conflictos.
- Incluso puede llegar a ser posible realizar una gestión conjunta para todas las comunidades si se logran acuerdos en los modos de gestión y explotación de un sistema de agua potable.
- En ocasiones, esta gestión puede permitir que se generen fondos en la gestión de los sistemas que puedan repercutir en otros proyectos sociales en las mismas comunidades.

De esta forma, la creación de un ente intercomunitario sirve de apoyo al mantenimiento de las infraestructuras de los sistemas de abastecimiento en la zona, y a su estabilidad económica al ampliar el número total de usuarios. Esta estructura se refuerza con el número de comunidades que se unen a ella, y a medida que esto sucede, se reduce la dependencia de la organización local que ha fomentado los proyectos en un principio.

3.4 BIBLIOGRAFÍA

Enlaces de interés:

The Water Page, <http://www.africanwater.org>