

Los verdaderos obstáculos para el acceso universal al servicio de agua en los países emergentes.

Reflexiones a partir de experiencias de abastecimiento de agua a los barrios carenciados de Puerto Príncipe (Haiti) y Buenos Aires (Argentina).

*Sarah Botton **
*Alexandre Brailowsky **
*Sarah Matthieussent **

Este documento ha sido redactado dando opiniones personales y de manera alguna compromete a las instituciones para las cuales trabajan o han trabajado los autores

Noviembre de 2003

Resumen

Basándose en la experiencia adquirida con dos programas de abastecimiento de agua potable a barrios carenciados de Buenos Aires y Puerto Príncipe, este artículo ofrece un análisis profundo de los diversos obstáculos inherentes a la construcción de un servicio de agua para este tipo de barrios. Partiendo de una lectura de ambas experiencias, cuyos contextos de desarrollo difieren ampliamente, así como los modelos de gestión adoptados (revalorización de la empresa pública en el caso de Haití y asociación pública/privada en el caso de Argentina), los autores reflexionan acerca de los verdaderos desafíos de estas iniciativas. La naturaleza del operador no es uno de los factores principales del éxito de la operación. Por el contrario, cabe alejarse de este falso debate de naturaleza ideológica y volver a enfocar el análisis en las condiciones que marcan el éxito de estos proyectos: la voluntad política, la calidad de las asociaciones que se establecen y, finalmente, el profesionalismo de los actores que intervienen en este sector y este tipo de barrios. Se trata de parámetros que, una vez que han sido tomados en cuenta, deberían facilitar una renovación de las prácticas en materia de acceso de los más pobres a los servicios urbanos básicos y permitir, a pesar de la variación de los contextos en los cuales se trabaja, la repetibilidad de las experiencias a partir de los principios establecidos.

Sarah Botton:

Preparación de una tesis de doctorado en sociología (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés, LATTSS - UMLV, ENPC-, dirección: Y.Lichtenberger, coordinación: S.Jaglin): « Empresas privadas y servicios públicos en los barrios carenciados del conurbano bonaerense: ¿una responsabilidad social compartida? »

Campo de tesis (2001-2003) fijado en Buenos Aires (Argentina): seguimiento de los proyectos de acceso de los barrios carenciados a los servicios urbanos de agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones.

DEA¹ de Sociología (Institut d'Etudes Politiques de Paris).

Alexandre Brailowsky:

Médico, especializado en salud primaria en países en desarrollo y en medicina de catástrofes. Misiones humanitarias realizadas en Angola, Guatemala, México, Kenia y Haití para *Médecins du Monde* y *Médecins Sans Frontières*.

Asistencia técnica (GRET) al servicio público de agua potable (CAMEP) para el establecimiento de sistemas de gestión de agua en las villas de emergencia de Puerto Príncipe, Haití, 1994-1999.

Responsable de los programas de desarrollo comunitario en Aguas Argentinas (grupo Suez) en Buenos Aires, Argentina, desde 1999.

Sarah Matthieussent:

Encargada de misión en el GRET, dentro del departamento científico.

Codirección de proyectos para el GRET en Haití, de 1996 a 2003 (agua potable y saneamiento de los barrios carenciados de Puerto Príncipe).

Egresada del Institut d'Etudes Politiques de Paris, DESS² de urbanismo y ciudades en desarrollo (Institut Français d'Urbanisme, Paris 8) y DEA en Mutaciones urbanas y Gobernabilidad Territorial (Ecole doctorale Villes et Environnement – Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, UMLV, Universidad de Paris VIII).

¹ Diplôme d'Études Approfondies – Diploma de Estudios Profundizados - Título universitario francés – N. del T.

² Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées – Diploma de estudios superiores especializados – N. del T.

Índice

RESUMEN.....	2
I. LECTURA DE DOS EXPERIENCIAS OPERACIONALES CONTRASTADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA A BARRIOS CARENCIADOS: PUERTO PRÍNCIPE (HAITÍ) Y BUENOS AIRES (ARGENTINA).....	6
1. PUERTO PRÍNCIPE: ALIANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CON LOS COMITÉS DE BARRIO.....	6
2. BUENOS AIRES: LA ASOCIACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO FRENTE AL DESAFÍO DEL ABASTECIMIENTO DE LOS BARRIOS CARENCIADOS.....	14
3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	22
I. LECTURA CRUZADA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.....	26
1. OBSTÁCULOS.....	26
2. ACTORES Y ASOCIACIÓN: SITUACIÓN EN LA QUE NOS ENCONTRAMOS Y PROPUESTAS.....	31
RECOMENDACIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	44
LISTADO DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS.....	48
ANEXOS.....	50

Introducción

El acceso universal a los servicios de agua y saneamiento es uno de los principales desafíos del siglo XXI. Todos coincidimos con la necesidad imperativa, para aceptar el desafío del abastecimiento de los barrios carenciados, de aunar los recursos de los distintos sectores: privado, públicos nacionales e internacionales, así como la sociedad civil en sus diferentes vertientes. Este principio de una necesidad de universalización de los servicios de agua y saneamiento se hace patente desde hace ya dos décadas como lo muestra el historial de este sector.

Ya en los años 1980 las Naciones Unidas habían definido, como objetivo para la década, el acceso universal al servicio: “el agua para todos”, en el marco de un programa de ayuda pública al desarrollo. Los resultados poco satisfactorios sin duda incidieron en el fomento, en los años 1990, de la participación del sector privado en el marco de un nuevo modelo: la “Asociación entre lo público y lo privado” (APP), cuya vocación también era la de mejorar el acceso de todos al servicio del agua.

El final de los años 1990 trae consigo un fuerte cuestionamiento del modelo APP, llevando a la rescisión de numerosos contratos³, así como la falta, desde hace casi 3 años de nuevos proyectos de éste tipo.

³ para el grupo Vivendi: Cochabamba en Bolivia, Tucumán en la Argentina, para el grupo Azurix-Enron: Gran Buenos Aires en la Argentina, para el grupo Suez: Manila en Filipinas, para Aguas de Bilbao: Punta del Este en Uruguay, para Aguas de Barcelona: Baranquilla en Colombia

Esta breve reseña permite concluir acerca de una situación trabada que pone de manifiesto, después de más de 20 años de experiencias a gran escala, el cuestionamiento de las diversas soluciones propuestas sin que por ello aparezca la alternativa capaz de reemplazar los modelos existentes.

Por otra parte, ni la vuelta a la ayuda pública, ni la continuación del modelo de asociación entre lo público y lo privado sin análisis o propuesta de mejora parecen soluciones aceptables con respecto a las expectativas de los diversos actores y poblaciones sensibilizadas en un contexto ideológico conflictivo.

A pesar de ésta observación, siguen apareciendo las mismas declaraciones de intención, foro tras foro, convención tras convención, como en La Haya en 2000, que hablan de reducir a la mitad la cantidad de personas que no tienen acceso a los servicios para el año 2015. No obstante, dichas propuestas jamás vienen acompañadas por un balance serio, el cual pareciera ser hoy condición ineludible para volver a poner en marcha este proceso.

Cierto es que disponemos, en la historia del desarrollo y la cooperación de estos últimos 50 años, de pocas experiencias exitosas, ejemplos de proyectos que hayan alcanzado un nivel de resultados significativos en términos de cobertura de los servicios y de indicadores de sustentabilidad. Esta observación no por ello debe impedir que realicemos una evaluación objetiva de éstos dos modelos, la cual habría de permitirnos poner de manifiesto las mejores prácticas y una búsqueda de soluciones para alcanzar los objetivos que forman parte de un consenso general.

Esta contradicción entre un discurso voluntarista y la ausencia de planificación estratégica, en particular desde el punto de vista de la capitalización de experiencias, trae aparejada una multiplicación de la cantidad de “expertos” en desarrollo en todos los sectores, público o privado, sin que por ello se multipliquen en las mismas proporciones la cantidad de programas operativos, de resultados en términos de cobertura de servicios, ni la preparación de documentos que permitan alimentar y reestructurar el debate actual. La observación es incluso preocupante: a menudo aparecen “especialistas” que no tienen ningún conocimiento vivido de la realidad de los barrios carenciados o de la ejecución de este tipo de programas y que se constituyen en poseedores del saber y transforman su visión subjetiva de la situación en una verdad universal.

El ámbito del desarrollo necesita ante todo profesionalismo y profundo conocimiento del tema. Es por ende esencial volver a dar un sentido al término “*experiencia en desarrollo*” apoyándose más en el análisis de los resultados de los programas del terreno a la hora de elaborar programas y estrategias. El desarrollo de la necesidad de profesionalizar la actividad constituye también uno de los objetivos del presente documento.

La necesidad de colocar el debate más allá de su vertiente ideológica nos llevó a elegir dos proyectos que obtuvieron importantes resultados en el mismo período, uno con un servicio público, la CAMEP, en Puerto Príncipe en Haití, y el otro en la lógica de la asociación entre lo público y lo privado, con Aguas Argentinas, filial de SUEZ Environnement, en Buenos Aires, Argentina.

En ambos casos, la empresa trató de resolver el problema del acceso a los servicios por parte de las poblaciones de los barrios carenciados, a partir de lógicas distintas, cada una con una propuesta de soluciones que le parecían responder de manera sustentable al problema planteado.

La identificación y el análisis comparativo de las dificultades encontradas y de las soluciones aportadas en el transcurso de cada uno de estos proyectos permiten una lectura diferente y, así lo esperamos, innovadora en cuanto a programas de desarrollo. Al elegir dos experiencias contrastadas, tratamos de identificar las especificidades de cada modelo, comprender si sus respectivas naturalezas traían aparejadas dificultades intrínsecas para resolver el problema o si por el contrario cada modelo traía consigo un valor agregado, inherente al modelo, que permitiera aportar respuestas sustentables a la cuestión del abastecimiento en agua de los barrios carenciados.

La ayuda pública al desarrollo y la asociación entre lo público y lo privado, así como los diversos modelos híbridos contemplables, constituyen la base necesaria para elaborar un menú de opciones que respondan a las características específicas de cada situación.

Partiendo entonces del trabajo concreto realizado en los barrios, diagnóstico o realización de proyectos, el objetivo de éste artículo es el de tratar de aportar una visión *bottom up*, es decir desde la

práctica hacia la teoría, para identificar las diversas dimensiones del desafío que consiste en brindar acceso a los servicios de agua y saneamiento de los barrios carenciados de las grandes metrópolis de los países emergentes.

El desenvolvimiento operativo de los programas funciona como un espejo despiadado, por una parte, de la capacidad de coordinación de los diversos actores interesados, y por otra, de la eficacia de cada sector. El presente artículo propone utilizar éste espejo para lograr lo siguiente:

- Despejar ciertos malentendidos, corregir ciertas “falsas” verdades o ciertos *a priori* como la inseguridad dentro de los barrios o la cultura del no pago, por ejemplo, que se pueden identificar rápidamente a raíz de un trabajo serio realizado en el lugar.
- Diagnosticar las verdaderas causas de la traba
- Tratar de aportar un poco de sentido común, basado en resultados concretos, en medio de tantos debates y discursos que tantas veces son confusos o ideológicos.
- Transformar las excusas que nos permiten justificar nuestros fracasos en pretextos para ganar el combate de la lucha contra la pobreza.

Estos ambiciosos objetivos de evaluación y de propuesta se justifican, para nosotros, por el hecho de la emergencia que ha caracterizado la cuestión y también por la legitimidad que nos otorga el hecho de haber participado en dos experiencias positivas en un sector que no tiene demasiadas.

I. Lectura de dos experiencias operacionales contrastadas de abastecimiento de agua a barrios carenciados: Puerto Príncipe (Haití) y Buenos Aires (Argentina)

1. Puerto Príncipe: alianza de la empresa pública con los comités de barrio.

1.1. Contexto: la situación de los barrios carenciados de Puerto príncipe en materia de abastecimiento de agua potable.

Puerto Príncipe, capital de la primera República negra independiente del mundo (1804), agrupa en la actualidad a cerca del 30 % de la población haitiana, o sea cerca de dos millones y medio de habitantes. Si bien algunas de sus vecinas, en el continente latinoamericano, pueden ser consideradas como ciudades “faro”, representando la “modernidad”⁴, Puerto Príncipe por el contrario da la clara sensación de ser una ciudad “sepultada” donde reina el caos.

La extensión espacial y demográfica de la capital haitiana plantea graves problemas en materia de alojamiento, servicios, infraestructura o higiene. La infraestructura, creada para recibir a una población de 100.000 habitantes en la primera mitad del siglo XX, no puede hoy responder a las necesidades de una capital de más de dos millones de personas, de las cuales casi el 68 % vive en barrios llamados “carenciados”.

Cuadro n° 1 – Importancia espacial y demográfica de las zonas precarizadas de cinco municipios de la zona metropolitana de Puerto Príncipe.

Zona precarizada	Superficie (en ha)	% *	% **	Población	% *	% **	Densidad (Hab. / ha)
Puerto Príncipe	598,65	33,16	7,34	605.813	39,62	26,69	1.012
Pétion-Ville	145,77	8,07	1,78	167.759	10,97	7,39	1.151
Delmas	574,51	31,83	7,05	498.754	32,62	21,39	868
Carrefour	403,20	22,33	4,94	233.500	14,61	9,84	579
Croix-des-Bouquets	82,75	4,58	1,01	32.913	2,15	1,45	398
Zona edificada total de tipo villa de emergencia	1.804,88	100	22,15	1.528.739	100	67,35	847
Zona edificada total de tipo residencial	6.341,16	-	77,85	740.867	-	32,85	117
Zona edificada total de la zona urbanizada	8.146,04	-	100	2.269.606	-	100	279

Fuente: Proyecto HAI-94-003: Evaluación de la población de la zona metropolitana de Puerto Príncipe.

* Porcentaje con respecto al conjunto de las villas de emergencia.

** Porcentaje con respecto a la zona edificada total de la superficie urbanizada.

Las carencias en materia de Abastecimiento en Agua Potable (AEP) no son sino un ejemplo entre otros de una gestión urbana ineficaz, cuando no inexistente. La “geografía de la supervivencia” se manifiesta muy claramente. En Puerto Príncipe, la institución encargada del agua potable se llama CAMEP (Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable, por sus siglas en francés), empresa pública creada en 1964 y dependiente del ministerio de obras públicas, transportes y comunicaciones. Dispone de un monopolio en materia de producción y distribución del servicio. No obstante tiene dificultades para alimentar a la población urbana. Es por ello que esta población debe encontrar otras fuentes de abastecimiento, en particular la de una oferta informal, una oferta privada, una oferta “artesanal”. En realidad, en paralelo con el quebranto de los poderes públicos, está en marcha un proceso de desregulación de los servicios urbanos básicos.

En Cité l’Eternel, barrio construido sobre el mar por relleno sanitario, los primeros ocupantes conservan la memoria del lugar: según ellos, fundado en 1986, este barrio que entonces agrupaba a unos 300 habitantes, ya tenía 4.000 en 1988 y cerca de 50.000 en 1995. Según uno de ellos, Jean

⁴ Olivier Dollfus, "la ville et l'Amérique latine" (la ciudad y América latina), *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994.

Dimanche, “la municipalidad no brinda servicio alguno a Cité l’Éternel”. Su primer deseo consistía en destruir la villa de emergencia pero, al observar lo que pudieron lograr sus habitantes (se sobreentiende el manejo de un sistema de distribución de agua potable local, de conformidad con el servicio público), “el alcalde decidió entonces que lo que había hecho la población en la zona, no podría ser realizado por el Estado Haitiano en los 20 años subsiguientes”⁵.

En los barrios así llamados “carenciados” de Puerto Príncipe⁶, el índice de conexiones particulares a la red de la CAMEP es particularmente bajo. En 1995, mientras que para el conjunto de la población de Puerto Príncipe el índice de conexión era del orden del 13 %, en los barrios carenciados solamente llegaba al 5%⁷.

El acceso difícil a este tipo de barrios (numerosos pasillos, suelo inestable, relieve empinado, etc.), la reticencia de la CAMEP a aventurarse en estas zonas conocidas por su peligrosidad, pero también la incapacidad de la CAMEP a responder a los pedidos de conexión son razones que explican esta situación.

Por otra parte, con ingresos cotidianos que a menudo son del orden de 1 US\$ por día (o sea el equivalente de 21 gourdes en ese momento), los habitantes de estos barrios no disponían de los medios suficientes para pagar un abono mensual a la CAMEP. El problema no se plantea entonces tanto a nivel de la tarifa mensual como al de la pesada inversión inicial que representa el depósito de garantía, la compra de cañerías y otros rubros. Además, en algunos barrios, se plantea una limitación considerable desde el punto de vista del estatuto de los bienes raíces representados por los terrenos.

Por consiguiente, si bien después de la inversión, los habitantes de estos barrios podrían pagar el precio de 9 gourdes por m³, están condenados a pagar 80 (a un propietario privado), cuando no 200 o 300 gourdes (venta al por menor de los changadores de agua). Se han instaurado varias formas alternativas de venta de agua: al por mayor, como sucede con el camión cisterna, o al por menor en la mayoría de los casos. Rigen para más del 90% de la población de estos barrios, aunque también para los barrios residenciales de la capital.

Cuadro n° 2 – comparación entre los precios que cobran diversos operadores por la venta del agua.

Operador	Precio de venta (por m ³)...	...con relación al servicio público.	
			%
CAMEP	9	1	
Camión cisterna	35	3,9	290
Reventa a partir de cisternas privadas	80	8,9	790
Entrega mediante changadores	105	11,7	1.070
Venta al por menor	200 / 300	22,2 / 33,3	2.120 / 3.230

Fuente: Véronique Verdeil, 1995.

En términos generales, se puede observar que en estos barrios, la compra de agua a un particular abonado a la red es el método más frecuente (60%), método practicado a menudo simultánea o alternativamente (19%) con la compra a una cisterna privada llenada por camión (46%). La compra a changadores de agua se hace en general a pequeña escala (10%). Finalmente, las soluciones colectivas de abastecimiento son muy limitadas: las cisternas instaladas por los programas internacionales de emergencia o de desarrollo se utilizan poco en la actualidad o se encuentran fuera de uso.

⁵ Sarah Matthieussent, *La légitimité des acteurs dans la gestion de l'eau*, GRET / Ministère des Affaires Etérangères, 1997.

⁶ En 1997, se estimaba que en el conjunto de la zona metropolitana, las villas de emergencia ocupaban cerca de la cuarta parte (22,15%) de la zona construida urbanizada mientras que aglutinaba al 67,35% de la población. Estas villas están implantadas en toda la zona metropolitana y en diversos sitios (litoral, desagotes de riachos, parte central de los islotes dentro del centro histórico, piedemontes abruptos, riberas y lechos de los riachos, terrenos intersticiales de la zona industrial, accesos internos de los mercados públicos, etc.).

⁷ Véronique Verdeil, *Le commerce de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince, analyse de l'approvisionnement en eau des ménages et des réseaux de distribution* : Drouillard, Cité l'Éternel, Solino et Tichéri, GRET, 1995.

Cuadro nº 3 – Principales fuentes de AEP en los barrios carenciados.

Revendedor abonado:	60 %
Fuente paga:	15 %
Revendedor cisterna:	46 %
Vendedor ambulante:	10 %

Fuente: Véronique Verdeil, 1995.

1.2. Intervención: Proyecto CAMEP / GRET, Puerto Príncipe, Haití, 1994-2003.

Objetivos y principios de la intervención.

Desde el principio, los objetivos generales de la intervención fueron los siguientes:

- Mejorar el servicio de agua accesible a las capas más carenciadas de la población para así mejorar la higiene pública;
- Apuntalar la estructura de los barrios carenciados incitando a los habitantes a agruparse en organizaciones representativas en el marco de proyectos de desarrollo local de interés general;
- Acompañar al operador del servicio público, la CAMEP, en la preparación de una política más eficaz de distribución de agua en los barrios carenciados.

Estos objetivos, que en teoría son muy distintos entre sí, mostraron su interdependencia en el terreno: para mejorar las condiciones de AEP de estos barrios, muy rápidamente surgió la necesidad de vincular la CAMEP por un lado y las fuerzas sociopolíticas locales por el otro.

Prueba de ello son los principios de intervención que han guiado las operaciones: la conexión al servicio público, el apoyo a una tercerización de sus funciones técnicas y comerciales hacia los barrios carenciados y, por consiguiente la formalización y contractualización de las relaciones entre actores. Con miras a responder a las insuficiencias de este mercado, el proyecto optó por intervenciones basadas en la necesidad de tomar en cuenta la dimensión económica de este mercado del agua en Puerto Príncipe y en una lógica de cliente-proveedor. Finalmente, como la limitación de tiempo es una dimensión no despreciable de la “lógica-proyecto”, el organismo intermediario, el GRET, trató de anticipar y planificar el paso de un nivel micro a uno macro, por un lado, y su desvinculación por el otro.

Cómo se desenvuelve institucionalmente el cambio.

El operador público es el concedente para el conjunto de las infraestructuras. El GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques, ONG francesa) juega al principio el rol de director de obra del programa, esencialmente para su vertiente de ingeniería social. La dirección de obra técnica fue paulatinamente transferida del GRET a la CAMEP y luego la ingeniería social compartida entre el GRET y la CAMEP.

Para determinar la factibilidad de la instalación de una red de distribución en un barrio, es particularmente útil la cooperación entre organismos tan distintos como la CAMEP y el GRET ya que permite tomar en cuenta al mismo tiempo la factibilidad técnica (disponibilidad de agua, responsabilidad de la CAMEP) y la factibilidad social (existencia de un consenso dentro del barrio, evaluado por el GRET).

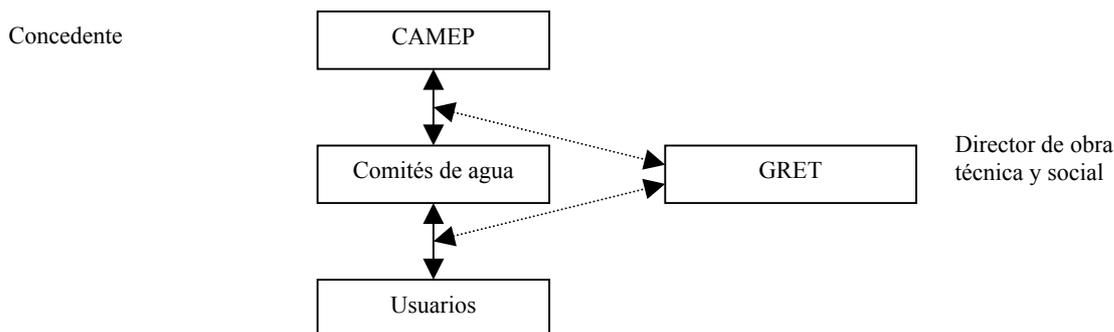
Para instaurar un sistema de gestión, el GRET desempeña el papel de organismo intermediario entre la CAMEP y las organizaciones barriales. Con el paso del tiempo, esta función fue transferida a la unidad de coordinación de los barrios carenciados (UCQD por sus siglas en francés), competente en materia de ingeniería social y que es una dirección creada en 1998 dentro de la CAMEP.

La ingeniería social consiste concretamente en llevar adelante las actividades en el terreno necesarias para realizar lo siguiente:

- * la constitución de comités de agua, responsables de la distribución del servicio en los barrios;
- * el refuerzo de las competencias de los comités de agua y el seguimiento de sus actividades;
- * las acciones tendientes a propiciar la cooperación directa entre los comités y la empresa pública;
- * la articulación entre la organización social de los barrios y las realizaciones técnicas.

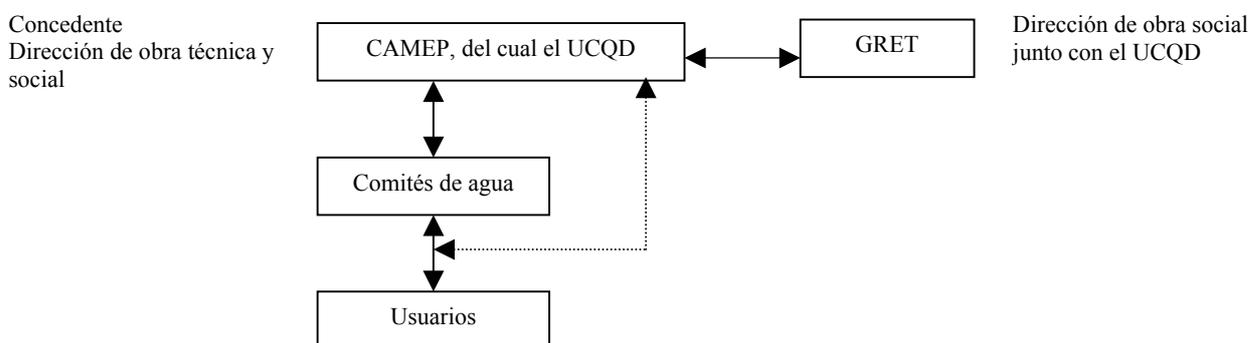
Figura n° 1 – Organigrama del nuevo servicio.

Al inicio (1995-1998)...



... la dirección de obra social y técnica está en manos del GRET.

Desde 1998...



... la responsabilidad por la ingeniería social la comparten el GRET y el UCQD; la Dirección de obra técnica está totalmente en manos de la CAMEP.

Financiación

En 1995, el proyecto instrumentado por la CAMEP y el GRET fue financiado por el programa ECHO, programa de emergencia de la Unión Europea para asistir a los más carenciados después de los 3 años de embargo. A partir de 1996, obtuvo el apoyo financiero de la Unión Europea (hasta 1998) y de la Agencia Francesa para el desarrollo (hasta la actualidad).

Cuadro nº 4 - Cuadro recapitulativo de las distintas etapas de financiación de la operación.

ETAPAS	FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO	Cant. de BARRIOS
		En euros	
1995 – 1996	UE	1.300.000	8 barrios
1996 – 1998	UE	875.000	6 barrios
	AFD	700.000	
⇒ Etapa crítica: El modelo técnico y social está suficientemente difundido espacialmente como para poder reproducirse por sí mismo.			
1998 – 2000	AFD	2.600.000	5 barrios
2003 – 2005	AFD	2.400.000	3 barrios
⇒ El GRET-Haití está subcontratado por la CAMEP para la ingeniería social; ⇒ la CAMEP se encarga de la aplicación técnica y la ingeniería social junto con el GRET-Haití.			
Total		7.875.000	22 barrios*

* A los que se agregan los casi 23 barrios que la CAMEP se propuso abastecer con sus propios fondos, o sea un total **de 45 barrios y cerca de 800 mil habitantes**, cuando se considera el impacto que tuvo la intervención en términos de construcción y aplicación de una política pública en materia de agua potable en la zona metropolitana.

Metodología de intervención

La metodología de intervención elaborada por el GRET y la CAMEP⁸, se basa en los siguientes principios:

1. El abastecimiento de agua de los barrios carenciados se hace a partir de la red de la CAMEP⁹ ;
2. El agua se compra a la CAMEP a una tarifa fija y social de 5,3 gourdes por metro cúbico, o sea 0,3 US\$ por metro cúbico (contra 9 gourdes, precio de venta promedio) ;
3. En la medida de las posibilidades técnicas (lugar disponible) se construirán tanques de almacenamiento dentro de los barrios para garantizar un abastecimiento de agua permanente en las fuentes.
4. El agua se distribuye a los usuarios a través de las fuentes pagas a partir de las cuales se vuelve a vender a un precio promedio de 15,84 gourdes por metro cúbico, o sea 1 US\$ por metro cúbico y asimismo a un precio entre 5 y 6 veces menor al practicado anteriormente (es decir a los precios practicados por los revendedores privados).
5. Las fuentes colectivas pagas están conectadas a la red principal pasando por un medidor principal. Este constituye el límite entre la zona de responsabilidad de la CAMEP y la del comité de gestión del barrio, también llamado comité de agua.
6. La venta la realizan vendedores y vendedoras elegidos y remunerados por el comité. Este comité está constituido por representantes del conjunto de las organizaciones de base y “notables” del barrio. Asume ciertas responsabilidades relativas a las tareas del concedente: elección de la

⁸ En cooperación con sus asociadas (GATAPHY, empresa privada; SOLAM, ONG haitiana; Hydroconseil y SICA; estudios de ingeniería respectivamente franceses y haitiano).

⁹ Al evitar acudir a los acarreadores privados (lo cual sucedía en los proyectos anteriores de las ONG u organizaciones internacionales - OMS-UNICEF en Canapé Vert y la Saline, ASSODLO en Cité l'Eternel, CDS en Cité Soleil...).

cantidad y ubicación de las fuentes, recepción de las obras, etc. El comité se encarga del mantenimiento y la operación de la red, bajo contrato con la CAMEP, la cual le entrega el agua a la entrada del barrio. La CAMEP no toma a su cargo ningún servicio dentro del barrio.

7. A partir de lo producido por las ventas de agua en las fuentes, el comité paga su factura a la CAMEP (aproximadamente un tercio de los ingresos por venta). El margen bruto realizado por el comité sobre la venta de agua (entre 10 y 12 gourdes por metro cúbico) permite remunerar a los vendedores, dar un subsidio a los miembros del comité y financiar el mantenimiento de la red. El excedente eventual se podrá utilizar para financiar pequeñas obras de interés colectivo del barrio: pasarelas, duchas colectivas, pozos negros, captación de manantiales, etc.¹⁰

1.3. Principales resultados

Logros

En 8 años, el proyecto GRET/CAMEP permitió realizar lo siguiente:

- Abastecer de agua potable a diecinueve (19) barrios de Puerto Príncipe, una población de aproximadamente 300.000 habitantes, a través de la instauración de setenta y siete (77) fuentes manejadas por los comités de barrio;
- Interesar a la empresa pública en el abastecimiento de los barrios pobres: desde 1998, a través de su unidad de coordinación de barrios carenciados (UCQD por sus siglas en francés), la CAMEP se comprometió personalmente en el abastecimiento de veintitrés (23) barrios adicionales de la capital, lo cual demuestra el crecimiento de esta innovación operacional, así como el paso paulatino del proyecto hacia la construcción de una política pública.

Globalmente, las poblaciones de los barrios carenciados alcanzados por este nuevo servicio representarían aproximadamente 800.000 habitantes, o sea el 50 % de los habitantes de los barrios pobres.

Finalmente, de acá a abril de 2005, tres (3) barrios adicionales deberían ingresar al programa y el conjunto de los barrios hoy abastecido obtendría una mayor cantidad de agua.

El costo total de lo realizado hasta la fecha gracias a la financiación internacional, es decir para 22 barrios, asciende a 8,0 millones de dólares norteamericanos, de los cuales el 40% en promedio se destinó a financiar el *software* (es decir la financiación de las estructuras generadas, la dirección y capacitación de los comités barriales).

El cuadro siguiente, preparado en 1999, abarca los 24 barrios alimentados por este nuevo servicio. Permite tener un pantallazo global del servicio.

¹⁰ Este tipo de reinversión fue ampliamente apoyado por el proyecto Agua y Salud CAMEP/GRET realizado entre el año 2000 y el 2002 con fondos de la Unión Europea.

Cuadro n° 5 – Síntesis de la alimentación en agua potable de 24 barrios de Puerto Príncipe.

Barrios	Cant. de BF	Población	Monto de la factura mensual	Duración del abastecimiento	Sector	Volumen de agua distribuido por mes (m ³)	Estimación de la cantidad de personas conectadas individualmente a la CAMEP (5% de la población aprox.)	Estimación de la población que deben abastecer fuentes sonas	Necesidades de agua en m ³ diarias (supuesto: 15 l / d / pers.)	Volumen de agua distribuido por día (m ³)	Necesidades de agua no cubiertas.
Décayette	7	15.000	13.500,00	5h/d	Bolosse 1	3.000	750	14.250	213,75	100	113,75
Baillergeau	4	12.000	3.527,15	3h/d	Bellevue 1	1.440	600	11.400	171,00	48	123,00
Croix Desprez	2	4.000	2.244,55	3h/d	Bellevue 1	720	200	3.800	57,00	24	33,00
Montjolly	5	8.000	5.987,99	2h/d	Turgeau 1	1.500	400	7.600	114,00	50	64,00
Vila Rosa	6	8.000	8.167,80	2h/d	Turgeau 1	2.970	400	7.600	114,00	99	15,00
Delma 32	11	50.000	57.862,75	6h/d	Christ-Roi 1	15.000	2500	47.500	712,50	500	212,50
Trou Sable	6	15.000	5.899,95	1h/d	Christ-Roi 1	1.800	750	14.250	213,75	60	153,75
Ti Chéri	2	6.000	5.369,40	2h/d	Nazon 1	720	300	5.700	85,50	24	61,50
Cité Marc	3	8.000	9.492,80	2h/d	Nazon 1	1.080	400	7.600	114,00	36	78,00
Solino	4	25.000	7.771,35	2h/d	Nazon 1	1.200	1250	23.750	308,75	40	268,75
Drouillard	4	15.000	5.515,15	6h/d	Soleil 1	1.440	750	14.250	213,75	48	165,75
Bois Neuf	4	10.000	4.693,15	6h/d	Soleil 1	1.440	500	9.500	142,50	48	94,50
Cité l'Eternel Nord	4	20.000	5.363,60	6h/d	Mahot.1	1.440	1.000	19.000	285,00	48	237,00
Cité l'Eternel Sud	4	20.000	2.728,40	6h/d	Mahot.1	1.080	1.000	19.000	285,00	36	249,00
Total Promedio 14	/ 66	216.000	138.124,04	3,7 o 3 a 4hs / d		34.830	10.800	205.200	3.030,50	1161	1869,50
Carrefour Feuille	1	30.000	3.522,50	10h/d	Carrefour Feuille	210	1.500	28.500	427,50	7	420,50
Cité Canada	2	5.000	11.134,00	10h/d	Turgeau 1	360	250	4.750	71,25	12	59,25
Tête de l'Eau	2	10.000	3.672,90	10h/d	Pétion-Ville	600	500	9.500	142,50	20	122,50
Delma 31	1	18.000	2.506,00	6h/d	Frères 1-2	1.080	900	17.100	256,50	36	3.526,50
Cité Soleil	60	250.000	64.013,40	10h/d	Soleil 1	30.000	12.500	237.500	3.562,50	1000	2.562,50
Pont Rouge	2	20.000	593,60	5h/d	Soleil 2	720	1.000	19.000	285,00	24	261,00
Village de Dieu	1	10.000	4.564,85	6h/d	Mahot.1	600	500	9.500	142,50	20	122,50
Cité Plus	1	9.000	2.200,00	6h/d	Bolosse 1	360	450	8.550	128,25	12	116,25
Fort National	6	26.000	6.191,65	2h/d	Christ-Roi 1	2.700	1.300	24.700	370,50	90	280,50
Bois Verna	1	6.000	585,00	1,5h/d	Bourdon 1	1.080	300	5.700	85,50	36	49,50
Total Promedio 10	/ 77	384.000	98.983,90	6,6 o 6 a 7 hs / d		37.710	19.200	364.800	5.472,00	1257	4.215,00
Total Promedio 24	/ 143	600.000	237.107,94	4,9 o 5 hs /d		72.540	30.000	570.000	8.502,50	2.418	6.084,50
Necesidades (deduciendo las necesidades satisfechas por las conexiones individuales de la CAMEP): 8.502,50 m ³ / día											
Volumen De agua distribuido en las fuentes adecuadas CAMEP:2.418 m ³ / día											
Índice de satisfacción: 28 %											
* Era importante tomar en cuenta la parte del AEP por conexiones individuales. Esto se basa no obstante en una estimación: el 5% de la población de este tipo de barrios estaría conectado.											
Además, hay otra hipótesis de trabajo, y es que las personas conectadas están totalmente satisfechas desde el punto de vista cuantitativo: recibirían un abastecimiento del orden de los 15 litros por día y por persona.											

Fuente: UCQD, CAMEP, junio de 1999.

Resultados desde el punto de vista de los habitantes de los barrios.

Para los habitantes de los barrios, esta intervención, que forma hoy parte de la política de la CAMEP, constituye una “bendición”. La instalación de fuentes en los barrios corresponde a una demanda evidente: un año y medio después de empezar a alimentar a los primeros barrios, casi 9 de cada 10 habitantes utilizaba el servicio colectivo de las fuentes de la CAMEP. Para que los habitantes se volcaran hacia ese nuevo método de abastecimiento intervinieron 4 factores: la proximidad del

servicio, la calidad del agua, su precio y el aspecto “comunitario” del servicio. Aparte, Daniel Henrys, presidente del GRET-Haití, recalca así los impactos sanitarios: “*al apuntar a los barrios carenciados, este tipo de proyecto permite eliminar los riesgos potenciales que significan los hogares sin agua potable para el resto de la población; en particular, acciones de este tipo permiten disminuir los indicadores de morbilidad, sobre todo en el caso de las enfermedades diarreicas*”.

Además, el proyecto contiene una innovación organizativa importante para la calidad del servicio para el usuario: la gestión local de un servicio desde el punto de vista técnico y comercial por parte de los comités de agua, los cuales son al mismo tiempo “actores comunitarios” para los usuarios y una suerte de “agentes de base” para la CAMEP. Esta delegación de la gestión por parte de la CAMEP hacia los comités barriales permitió disminuir los costos de operación y mantenimiento, una economía que a su vez permitió generar los recursos financieros cuya distribución permitió asociar a otros actores (aumento de los ingresos para el distribuidor, reinversión en proyectos barriales para los comités¹¹, baja del precio del agua para el usuario).

En un segundo nivel, el comité, en su calidad de intermediario entre los usuarios y la empresa pública, retransmite las quejas a la CAMEP. En otras palabras, constituye un puente en la relación de servicio, la relación comercial y también la relación ciudadana que se va tejiendo entre el usuario de los barrios carenciados y la CAMEP, que aparecía hasta entonces como representativa de un servicio público sobre el cual de ninguna manera se podía seguir contando. El comité pasa entonces a desempeñar el papel, no ya de un simple prestatario intermediario de un servicio, sino que representa a los usuarios por un lado y participa en la coproducción de bienes públicos por el otro¹². Constituye en este sentido una vía intermedia entre el papel que asume el Estado y la devolución al mercado, en el marco del debate actual sobre servicios públicos¹³. Pasa entonces a ser un instrumento de activación, en el contexto haitiano, de la ciudadanía local.

Resultados para la CAMEP, empresa de servicio público.

La opción de una asociación con el servicio público es una elección política. Efectivamente, fueron razones institucionales las que motivaron a las partes interesadas haitianas y a los consultores del GRET: el año 1994, al inicio del programa, marca el restablecimiento del orden constitucional, un contexto en el cual las prioridades pasan por ayudar a la reconstrucción del estado de derecho fortaleciendo la credibilidad de las instituciones haitianas. Se pudo apreciar anteriormente que sobre este punto la CAMEP encarnaba la crisis de un servicio público: como era incapaz de cumplir los principios mismos de tal servicio público, es decir continuidad, igualdad y mutabilidad¹⁴, los habitantes no confiaban en ella. Así, si bien la primera financiación recibida por el proyecto proviene de la “emergencia”, la elección de la metodología del proyecto proviene de una lógica diferente. Al darle importancia a la cooperación con la CAMEP ya no se trata únicamente de responder a las necesidades de agua de las poblaciones, sino de realizar una elección de sociedad, partiendo de la idea que el servicio público puede desempeñar un papel simbólico importante en la construcción o la reconstrucción de un Estado, e incluso de un sentimiento colectivo de Nación.

En la actualidad, todos los barrios interesados por el proyecto pagan puntualmente, cada mes, a la CAMEP. Desde una perspectiva global, la CAMEP solo cobra el 50% de su facturación y solo factura el 50% de su producción. La primera ventaja para la empresa pública se encuentra por lo tanto a nivel comercial. Es verdad que en términos de volúmenes de agua estos barrios representan para la CAMEP clientes de poca importancia. Se pudo verificar que solamente el 1% de la producción de la CAMEP se

¹¹ Las iniciativas «comunitarias» de los comités son numerosas: pavimentación de las calles, alimentación de las cooperativas de crédito, construcción de duchas públicas, construcciones de bocas adicionales de fuentes, rehabilitación de canchas de fútbol, construcción de puentes y pontones, etc.

¹² Último escalón de la escala de Gilles Jeannot sobre la relación ciudadana que puede vincular el servicio público y los usuarios, *Les usagers du service public*, PUF, 1998.

¹³ Michel Conan, *La coproducción des biens publics*, tesis de urbanismo, Paris XII, 1996 & J-L Laville, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

¹⁴ Gilles Jeannot, *Les usagers du service public*, PUF, 1998.

utiliza a tal efecto. No obstante se trata de clientes solventes, seguros, y sería difícil para esta institución perderlos: este 1% de producción le permite alimentar al 50% de la población de las "villas de emergencia", lo que representa el 30% de la población de Puerto Príncipe.

A partir de entonces, la CAMEP dispone de un argumento comercial considerable para con sus otros clientes, a menudo morosos, como lo recalca Gérard Jean Baptiste, ex director general de la CAMEP durante una entrevista realizada en abril de 1997¹⁵: "el hecho que estas personas de los barrios carenciados paguen puntualmente constituye un argumento fuerte para la CAMEP frente a sus otros clientes (...). Este proyecto a nivel de las villas de emergencia realzó la imagen de la CAMEP, la única institución estatal que logró alimentar los barrios carenciados y entablar un diálogo con ellos, que pudo entrar en las villas de emergencia y brindarles un servicio organizado. Se establece así una forma de asociación entre las poblaciones y la CAMEP desde el punto de vista del agua: saben que es el organismo el que les abastece de agua, que es su agua y que hay una transparencia total a partir del momento en que le pagan a la CAMEP.

1.4 Trabas eventuales y perspectivas.

Habida cuenta de los logros, y en particular del paso posible de una escala a otra, la de un proyecto de desarrollo a la de una construcción de una política pública y su aplicación sistemática, las perspectivas se visualizan en términos de capacidad de los poderes públicos, en este caso la CAMEP, a responder a las crecientes demandas de nuevos barrios para ser integrados a este nuevo servicio.

Pero habida cuenta de la escasa capacidad de inversión de la empresa pública, esta sigue dependiendo ampliamente de la ayuda internacional, la cual a su vez también fluctúa en función de la evolución de la situación política en Haití. En la actualidad, han transcurrido cerca de 10 años. El desafío de la transferencia de competencias del organismo intermedio, el GRET, hacia la CAMEP, empresa pública, ha sido prácticamente aceptado. Los principales retos se encuentran en la capacidad que tenga la empresa de hacer lo siguiente:

- Cumplir con sus compromisos ante los barrios que alimenta;
- Aumentar los caudales de abastecimiento de agua en aquellos barrios que ya se benefician del servicio para responder a las necesidades mínimas de los habitantes;
- Poder responder a las continuas solicitudes de conexión de nuevos barrios cuya cantidad no hace sino aumentar.

El conjunto de estos objetivos solo se podrá alcanzar si, previamente, los poderes públicos apoyados por la ayuda internacional, se abocan a resolver los problemas vinculados al mantenimiento de la red existente (en particular la reducción de las pérdidas) y a aumentar la capacidad de producción mediante inversiones en materia de producción.

2. Buenos Aires: La asociación entre lo público y lo privado frente al desafío del abastecimiento de los barrios carenciados.

2.1 El contexto: La situación de los barrios carenciados de Buenos Aires en materia de abastecimiento de agua potable.

El conurbano de Buenos Aires, Capital de Argentina, presenta al mismo tiempo las características de la ciudad latinoamericana moderna que se benefició con un desarrollo industrial particularmente sólido durante la segunda mitad del siglo XX, y las características de un territorio fragmentado de manera muy dislocada en términos socioeconómicos. Efectivamente, la ciudad y su cinturón periurbano se definen por fuertes contrastes: desde la villa de emergencia 31, instalada detrás de la estación

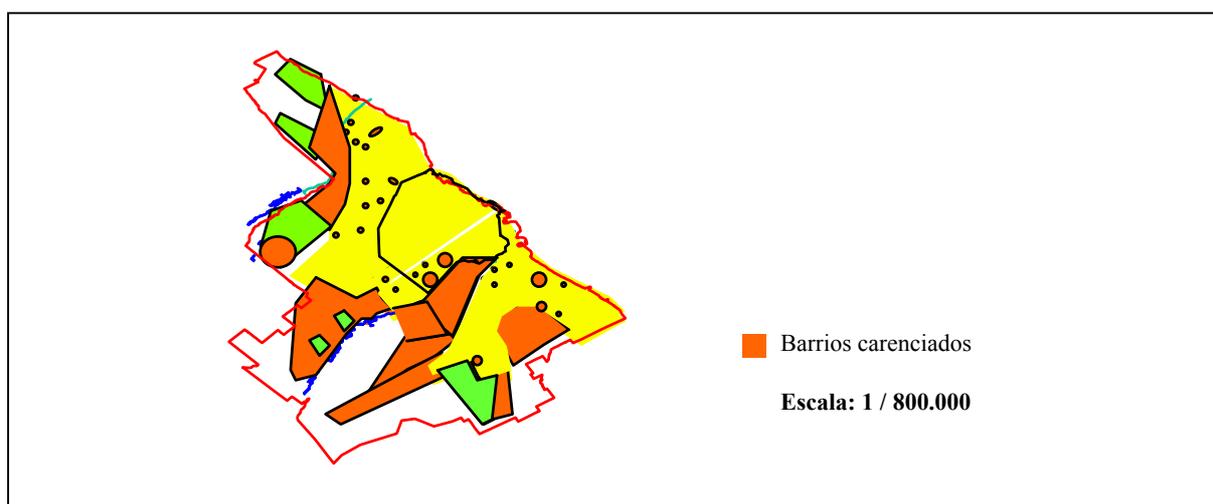
¹⁵ Sarah Matthieussent, *La légitimité des acteurs dans la gestion de l'eau*, GRET/Ministère des Affaires Etrangères, 1997.

ferroviaria que lleva a los ejecutivos a su barrio de negocios, hasta el grado extremo de lo precario de los barrios de la periferia donde imperan condiciones sanitarias extremadamente degradadas, casi inimaginables para el imaginario del *porteño*¹⁶.

Además, la pobreza de Buenos Aires presenta otra faz. A raíz de la crisis que sacude al país desde hace unos 10 años, y como lo subraya M.F. Prévot-Schapira, *la fuerte pauperización de la clase media, en un país donde había sido la espina dorsal de la idea de Nación y de su modelo histórico cultural, se viene a empalmar con la sedimentación de la pobreza estructural (NBI) en las municipalidades de la periferia y en los barrios pericentrales de la Capital* (Prévot-Schapira).

Según los datos de AASA en 2002, existirían 593 barrios pobres (2,5 millones de habitantes) en el área de la concesión, de los cuales 445 (1,1 millón de habitantes) en la zona abastecida por la red. Recordemos que de los 12 millones de habitantes del conurbano bonaerense, en octubre de 2002, el 54,3% de la población¹⁸ vivía por debajo de la línea de pobreza (menos de 700 pesos- 200 euros por mes); 21,2% de la población de la Capital y el 64% de la población de la periferia, de los cuales más de la mitad por debajo de la línea de indigencia.

Figura n° 2 – los barrios carenciados del conurbano bonaerense (concesión de AASA)



Fuente: mapa de AASA.

El período de gestión pública del servicio de agua

En la Argentina, la empresa pública de agua y saneamiento, Obras Sanitarias de la Nación, tenía por vocación desde su creación en 1912, la de presentarse como el “modelo” de servicio público en virtud de su triple ambición: higiene pública, redistribución de ingresos y ordenamiento del territorio²⁰. En este sentido, la tarificación del agua era muy representativa de este estado de ánimo: el Río de la Plata permitía abastecer el recurso al conjunto de la aglomeración de Buenos Aires, en cantidades sumamente elevadas (el objetivo de OSN era el de poder abastecer 700 litros por día y por habitante, o sea la cantidad más alta del mundo). Las cuestiones de abastecimiento y utilización racional del recurso no constituían pues grandes preocupaciones. La tarificación fue definida, así, no ya en función

¹⁶ datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) 27/12/2002

¹⁸ GOUVELLO Bernard, *la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale, lecture au travers du phénomène coopératif*, thèse d'urbanisme soutenue en 1999 à l'école nationale de ponts et chaussées

²⁰ Esta tipología de los barrios carenciados del conurbano bonaerense fué preparada por la unidad *Desarrollo de la Comunidad* de Aguas Argentinas y aceptada por el ente regulador. Se la utiliza aquí debido a su pertinencia operacional y analítica

de la cantidad de agua consumida- el sistema establecía el concepto de canilla libre en vez de un sistema de medidores- sino en función de un cálculo de índices, una base de tipo fiscal que partía del valor locativo de la vivienda (superficie del terreno, superficie construida, tipo y antigüedad de la construcción, coeficiente zonal, etc.) que permitiera una distribución "equitativa". La idea era que el servicio pudiera extenderse al conjunto de la aglomeración en una lógica de redistribución de ingresos.

No obstante, este proyecto de universalidad de acceso se topaba con un gran obstáculo para su realización: por un lado, los sectores más modestos, en general, estaban desperdigados de manera más excéntrica, es decir que la expansión integraba una población cada vez más numerosa que contribuía cada vez menos al pago del servicio; y por otra parte, la empresa pública, debido a las fuertes pérdidas financieras estructurales del sistema, dejó bastante rápidamente de invertir en infraestructura, dejando todas las zonas periféricas de la Capital a la expectativa de una conexión a la red. El "modelo OSN" no pudo llevar a término su proyecto a causa de su ambición desmedida y terminó por desembocar en el resultado inverso al esperado: una población bien abastecida en la Capital y en las zonas periféricas próximas y una población más necesitada del servicio a la espera de la conexión a las redes que la empresa pública ya no podía ofrecer.

Cuadro n° 6 – cobertura de agua y saneamiento antes de la privatización

	AGUA	SANEAMIENTO
Capital Federal (ciudad de B.A.)	99%	99%
Periferia	55%	36%
Total concesión	70%	58%
Cantidad de conexiones (en millones)	1,2	0,7

Fuente: contrato de concesión

Más precisamente en lo que se refiere al estado del acceso de los barrios carenciados de la aglomeración al recurso hídrico durante el período de la gestión pública, conviene distinguir la situación de diversos tipos de barrios²¹:

Las villas de emergencia, bolsones de pobreza insertados en el seno de los barrios "tradicionales" pasaban en general por el filtro de la asistencia y no del desarrollo en razón de su falta de reconocimiento administrativo (problemas de propiedad de los terrenos, situación irregular de los habitantes, etc.). En general fueron víctimas del clientelismo político. La adjudicación del acceso a los servicios urbanos a estos barrios dependía en gran medida de decisiones políticas guiadas por una visión electoral de corto plazo. Para que el sistema perdurase, hacía falta que el acceso fuera temporario. Así, estos barrios conocieron toda una serie de proyectos de acceso al agua potable sin jamás poder contar con la continuidad de los interlocutores, los tomadores de decisiones, y sobre todo sin haber sido jamás incorporados como "clientes" con deberes y derechos. El acceso era gratuito, lo que impedía toda reivindicación de un servicio continuo.

Para los barrios precarios, barrios con trama urbana, ubicados en las zonas más alejadas de la aglomeración, el problema era distinto. Debido a su alejamiento del centro y por la forma en que se había planificado la expansión de los servicios, estos barrios no tenían en general un acceso técnico directo a las redes. Para el agua, podían utilizar como alternativa (costosa) la perforación de un pozo (sin control de calidad) o el acarreo de agua potable en botellas o bidones.

Finalmente, en cuanto a los barrios armados (barrios de tipo ciudadelas, grandes conjuntos) su construcción, por medio de grandes programas de urbanismo bajo la presidencia de Perón en las décadas de 1950 a 1970 destinadas a alojar a los nuevos trabajadores de las industrias de la periferia, trajo aparejada en general la instalación de redes de servicios urbanos. La problemática es pues nuevamente distinta. En este caso, las dificultades provienen más bien de la mala calidad de las

²¹ Esta tipología de los barrios carenciados del conurbano bonaerense fue preparada por la unidad *Desarrollo de la Comunidad* de Aguas Argentinas y aprobada por el ente regulador. También se la utiliza en virtud de su pertinencia operacional y analítica.

instalaciones y de la falta de mantenimiento de las redes. Además, la costumbre de no facturar o de no reclamar el pago se instauró inicialmente y la actitud de "abandono" del hombre político con respecto a este tipo de barrios coartó muy rápidamente la posibilidad de las poblaciones de reclamar una mejoría de los servicios.

2.2 Intervención: el programa de AASA, Buenos Aires, Argentina, 1993-2003.

El desenvolvimiento institucional del cambio

En 1993, a raíz de la conferencia de Dublin que proclama que el agua es un “bien económico y social”, se inicia una serie de privatizaciones de las empresas públicas de agua y saneamiento en todo el mundo. En este contexto, el gobierno argentino hace un llamado a licitación para la concesión de Buenos Aires (la más grande del mundo) para continuar y mejorar la actividad de Obras Sanitarias de la Nación, empresa pública ampliamente deficitaria y cuya infraestructura en plena degradación necesitaba fuertes inversiones.

El grupo Suez Lyonnaise des Eaux gana dicha licitación. El contrato de concesión contempla la conexión a ambos servicios, agua y saneamiento, a largo plazo (30 años) para la cuasi totalidad de la población de la concesión, en los barrios donde existe un tejido urbano. De hecho el contrato de concesión excluye los barrios de tipo “de emergencia” donde las calles no han sido abiertas, así como las redes internas de los barrios llamados “armados” (monoblocs).

Cada 5 años, la empresa presenta al ente regulador (ETOSS) un plan que abarca el conjunto de las obras de expansión a realizar para el período venidero, así como las adaptaciones tarifarias correspondientes. El plan quinquenal debe ser aceptado por el ETOSS y representa un compromiso firme por parte de la empresa, la cual deberá ser sancionada por el ente regulador en caso de incumplimiento de sus compromisos.

El reto técnico y comercial para Aguas Argentinas se encuentra en los próximos objetivos de expansión, que en su mayoría contemplan las zonas más carenciadas de la concesión (por su alejamiento de la Capital).

Cuadro n° 7 – Población conectada y por conectar a los servicios, por tipo de barrio (1993)

(1993)	Población conectada (Millones de hab.)		Población por conectar (Millones de hab.)		Población total
	Agua	Saneamiento	Agua	Saneamiento	
Barrios normalizados	5,6	4,7	1,4	2,3	7
Barrios carenciados	0,4	0,2	2,1	2,3	2,5
Total	6	4,9	3,5	4,6	9,5

Fuente: datos de AASA, 1998.

El objetivo de la red de la expansión de agua en el momento de hacerse cargo de la concesión, consiste en integrar a 3,5 millones de clientes, de los cuales más del 65% viven en barrios carenciados. El reto es considerable.

Metodología aplicada

Es por este motivo que la empresa concesionaria se vuelca muy rápidamente a estudiar el problema de los barrios carenciados. Además, a escala local, los posicionamientos del grupo (primero Suez-Lyonnaise des Eaux, luego Suez- Environnement), en un primer momento muy partidario de los programas de desarrollo sustentable y posteriormente más matizado en cuanto a la dinámica de inversión en los países en desarrollo, siempre tuvieron un impacto en el apoyo más o menos sólido que la filial podía sentir para llevar a cabo sus acciones. No obstante, la iniciativa de los proyectos siempre

fue impulsada, ya desde el inicio, por las necesidades operativas y sociales vinculadas a la realización de la actividad en la zona de la concesión.

Ya en 1993, la preocupación de Aguas Argentinas fue la de pensar de qué manera podía llevar adelante su expansión en el territorio de la concesión. Así, muy pronto tomó conciencia de la importancia de la temática de los barrios carenciados. En un primer momento, su acción se concentró más en una reflexión sobre el problema que en la aplicación de proyectos concretos.

En 1994-1995, habría de crearse una unidad central en la que trabajan 4 personas encargadas de generar redes de asociados, de tejer alianzas con las ONG, de pensar en soluciones técnicas o financieras y en metodología social. La primera asociación se hizo con una ONG: el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIEDAL), el cual fuera un socio durante los 5 primeros años. El trabajo realizado consistió en un análisis pormenorizado de la estratificación social, de la distribución geográfica de los distintos niveles socioeconómicos en la zona de la concesión y en una primera identificación a grandes rasgos de los barrios carenciados que se encontraban en la zona de la concesión. En un primer momento, los esfuerzos se concentraron por lo tanto más en una reflexión metodológica que en avances operacionales, como lo muestran los cuadros siguientes:

Cuadro n° 8 – Población conectada y por conectar a los servicios, por tipo de barrio (1998)

(1998)	Población conectada (Millones de hab.)		Población por conectar (Millones de hab.)		Población total
	Agua	Saneamiento	Agua	Saneamiento	
Barrios normalizados	6,8	5,5	0,2	1,5	7
Barrios carenciados	0,8	0,3	1,7	2,2	2,5
Total	7,6	5,8	1,9	3,7	9,5

Fuente: datos de AASA, 1998.

Cuadro n° 9 – población conectada entre 1993 y 1998 por tipo de barrio

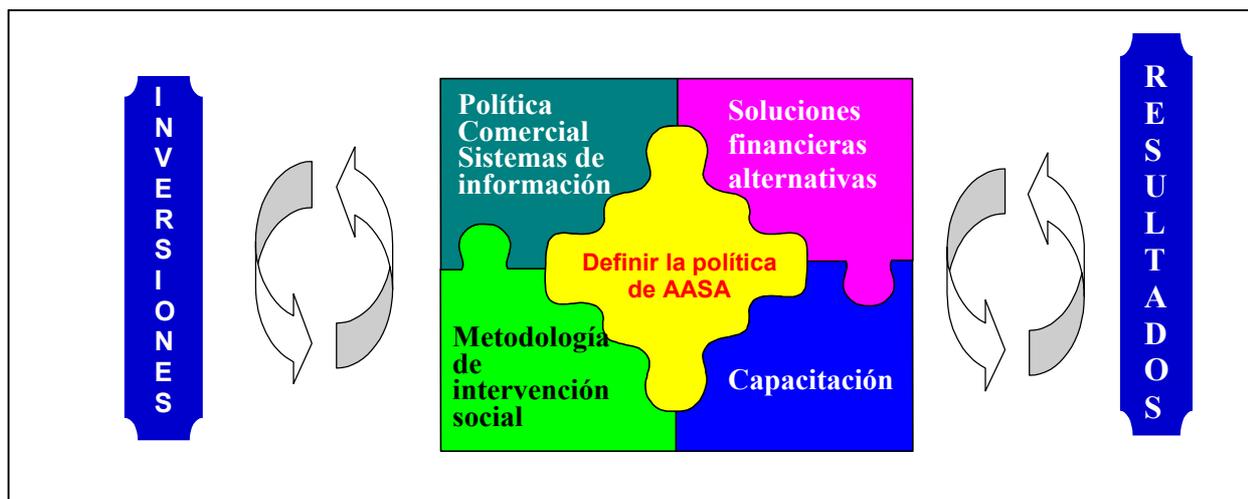
	Población conectada (Millones de hab.) al agua entre 1993 y 1998	Población conectada (Millones de hab.) al saneamiento entre 1993 y 1998
Barrios normalizados	1,2 (75%)	0,8 (88%)
Barrios carenciados	0,4 (25%)	0,1 (22%)
Total	1,6	0,9

Fuente: datos de AASA, 1998.

En 1999, se creó la unidad *Desarrollo de la comunidad* con el objetivo inicial de definir e instaurar una metodología de acompañamiento de las obras de expansión de las redes en los barrios carenciados de la concesión. Poco a poco se fueron ampliando su ámbito de aplicación y responsabilidad hasta incluir, entre otros ejes de trabajo, la regularización de los servicios en los barrios de ingresos bajos-ya existentes en las zonas abastecidas- así como la capacitación del personal de la empresa en aquellos temas vinculados a dichas actividades: comunicación directa, gestión de reuniones comunitarias, gestión de conflictos, gestión participativa de proyectos y desarrollo sustentable.

Desde el principio, el programa de desarrollo de Aguas Argentinas, encargado a la unidad *Desarrollo de la comunidad*, se personalizó con mucha fuerza alrededor del responsable de la unidad. Su incorporación a la empresa en 1999 puso en marcha una nueva dinámica laboral y una muy importante profesionalización de los equipos y el programa.

Figura n° 3 – preparación de la empresa para la gestión de barrios carenciados

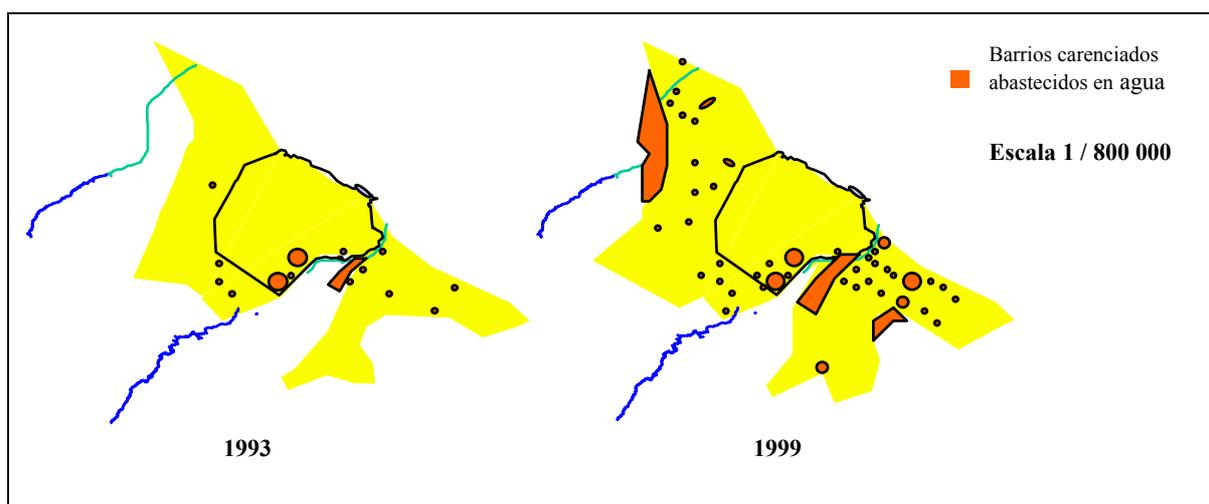


2.3. Principales resultados

Entre las actividades realizadas en el ejercicio 2001 solamente, se puede observar la incorporación de 23.000 clientes para las obras de expansión, la puesta en marcha de 28 obras sin incidentes, la normalización técnica y comercial de 38.000 clientes y la capacitación para el desarrollo sustentable de 1.300 personas.

Además, en aras de profesionalizar las especialidades del desarrollo, los proyectos operacionales se realizaron con una capitalización paulatina de experiencias, lo cual permitió en 2001 crear una nueva herramienta metodológica para la empresa y para el grupo: el “manual de gestión de los barrios de escasos ingresos” que comprende las experiencias y metodologías de trabajo de los 3 ejes mencionados anteriormente, así como un modelo de intervención social basado en la asociación entre la municipalidad, la sociedad civil y la empresa.

Figura n° 4 – Los barrios carenciados de la concesión conectados a la red de agua.



Fuente: mapa AASA

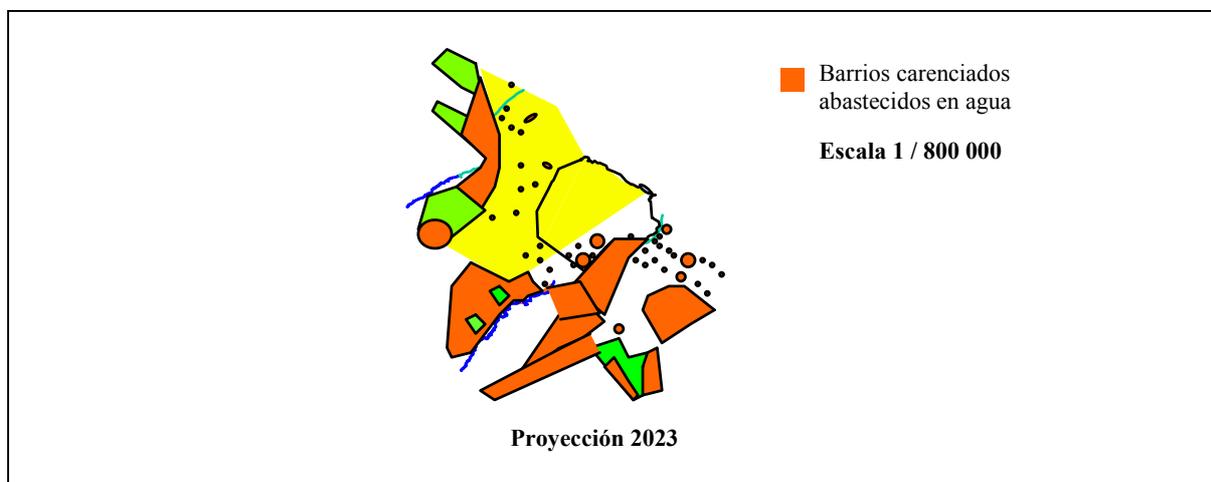
Desde el principio del año 2002, el objetivo de la unidad *Desarrollo de la comunidad* consistió en definir la política del concesionario para los barrios de bajos ingresos poniendo de relieve el modelo

de participación entre lo público y lo privado ante la sociedad civil. En esta perspectiva, definió una serie de aproximadamente 40 proyectos llamados MPG (Modelos Participativos de Gestión). Tienen por finalidad lograr la total realización de la expansión o la regularización de los servicios en un barrio (fase técnica y comercial) y se apoyan en un acuerdo tripartito esencial, institucionalizado mediante un contrato, entre la empresa, la comunidad del barrio y la municipalidad. El ente regulador tiene por papel el de supervisar y autorizar el proceso, que permite la consolidación de la asociación de todos los actores en juego en el desarrollo de los barrios.

Los criterios necesarios para la realización de los proyectos "modelos participativos de gestión" abarcan al conjunto de los participantes:

- La comunidad de los barrios debe ser la que origine la solicitud del servicio. Debe poder organizarse y elegir representantes, y debe proveer la mano de obra durante la fase de las obras.
- La municipalidad se compromete contractualmente a proveer lo que cae bajo su responsabilidad en las obras (apertura de calles, etc.), a organizar la distribución de las ayudas, planes de jefes y jefas de hogar (subsídios asignados por el gobierno de un monto de 150 pesos mensuales para los jefes de hogar que trabajan para la comunidad) y a distribuir las herramientas de trabajo (guantes, palas, etc.).
- La empresa debe garantizar la factibilidad técnica del proyecto. Se compromete a entregar el material necesario (caños, llaves) y a asegurar la formación técnica de la mano de obra (talleres de capacitación sobre técnicas de obras y aspectos de seguridad laboral), así como la comunicación ante el conjunto de la comunidad (talleres comunitarios para presentar los aspectos comerciales, responder a las dudas e inquietudes de los habitantes del barrio, etc.).

Figura n° 5 – Perspectivas de expansión de las redes en los barrios carenciados de la concesión (para 2023).



Fuente: mapa AASA

Más allá de los proyectos MPG, los cuales encarnan el corazón del trabajo de la unidad *Desarrollo de la comunidad*, esta siguió ampliando sus misiones a ámbitos que estaban en relación menos directa con la problemática del acceso al servicio y más directa con los potenciales motores del desarrollo: educación, cooperación entre sectores, consolidación de las relaciones institucionales dentro y fuera de la empresa, etc. Efectivamente, el problema del acceso universal al servicio se basa en la calidad de los proyectos operativos y la profesionalización de los equipos, pero también depende de numerosos elementos del contexto, extremadamente determinantes, los cuales en su mayoría necesitan ser redefinidos. La idea de la unidad es pues la de trabajar para mejorar estos elementos y así poder actuar en todos los frentes del desarrollo. Estos proyectos se pueden presentar en 3 categorías:

- El trabajo para lograr la cohesión interna de la empresa (incluir el trabajo de la unidad en la gestión tradicional de la empresa): se trata de proyectos como, por ejemplo, el de “gestión de reclamos masivos”, que tiene por objetivo el de incluir al segmento de los barrios carenciados en la gestión tradicional y lograr un punto de equilibrio entre costo/ beneficio, acceso universal al servicio y equidad socioeconómica, o como el de "regularización comercial". La finalidad de estos proyectos es la de mejorar la integración comercial de los barrios a través de la incorporación de la unidad *Desarrollo de la comunidad* a la gestión de la dirección comercial de la empresa.
- El trabajo en materia de coordinación institucional. Estos proyectos buscan establecer o mantener la buena calidad de las relaciones con los actores comprometidos en el proceso o que podrían llegar a intervenir en el desarrollo del programa. Estos actores son sumamente diversos: municipalidades, región, ente regulador, otras empresas, instituciones internacionales, ONG, universidades, asociaciones representativas de los barrios, cooperativas, asociaciones políticas, religiosas, asociaciones de consumidores, medios de comunicación, etc.
- Proyectos de acompañamiento de los barrios. Se trata, en el caso de la unidad *Desarrollo de la comunidad*, y para la empresa en su conjunto, de estar presentes en los barrios, ante la población, más allá de los proyectos de conexión a las redes de agua y saneamiento. Puede tratarse de actividades pedagógicas (capacitación de los responsables barriales, talleres educativos en las escuelas, espectáculos de payasos para los más chiquitos, etc.), de actividades sanitarias (participación en una campaña contra la malnutrición o la subnutrición), de actividades culturales o artísticas (organización de una fiesta, participación en una radio local, ayuda a la realización de una pared pintada, etc.).

La unidad *Desarrollo de la comunidad* de Aguas Argentinas desarrolló una metodología de intervención social en los barrios de bajos ingresos que se define por un enfoque “constructivista” y que utiliza diversas herramientas para cumplir con los objetivos que se ha fijado. Prevé la participación activa de los actores en el proceso, trabaja para que los destinatarios de las actividades no sean vistos como objetos de trabajo sino como socios de un proceso.

2.4 Trabas eventuales y perspectivas

No obstante, a pesar de la construcción paulatina de un programa muy adaptado a la problemática de la empresa y los barrios carenciados, la unidad *Desarrollo de la comunidad* se topa con diversas dificultades en la realización de sus actividades. Los principales límites de los programas son los siguientes:

- La aceptación, por parte de la organización propiamente dicha, de la legitimidad y la necesidad de incorporar programas de desarrollo en su actividad tradicional, en otras palabras, el hecho de reconocer las comunidades de los barrios carenciados como clientes del mismo tenor que los demás -lo que la sociedad argentina en su conjunto no ha hecho nunca-. Se trata pues de una nueva toma de conciencia necesaria de los actores de la empresa, los cuales deben adoptar nuevos paradigmas que la sociedad aun no ha incorporado.
- La continuación y profundización de la profesionalización de la empresa en la lógica del desarrollo. Un simple reconocimiento de la necesidad de incorporar los programas de desarrollo a la actividad de la empresa no alcanza en realidad para programar una integración comercial exitosa de los barrios carenciados de la concesión. También hay que trabajar de manera profesional y entrar en un campo de actividad nuevo y complejo: el trabajo de “desarrollador” no se improvisa.
- La muy fuerte personalización del programa alrededor de su responsable y la necesidad de contemplar alternativas para garantizar la sustentabilidad del programa, con los problemas que ello representa en términos de selección de los responsables, de las competencias profesionales, relacionales, de ejercicio de cierta autoridad y de enlace entre la casa matriz y la filial.

En la actualidad, gracias al apoyo de la dirección general, las actividades de la unidad *Desarrollo de la comunidad* se institucionalizan cada vez más en un marco reconocido e integrado. No obstante, si bien ya se ha iniciado la dinámica, los proyectos en los barrios carenciados todavía son percibidos por la mayoría de las personas de la empresa de manera imprecisa. El trabajo de integración pasará por una serie de acontecimientos que aun deben ser definidos, en particular la negociación con el gobierno argentino –el cual fijará las prioridades y las acciones a seguir- así como la prueba de rentabilidad de los proyectos, cuya evaluación no es realmente posible todavía, lo cual plantea un problema para las direcciones comercial y financiera.

Conviene no obstante recalcar que más allá de los programas de la unidad *Desarrollo de la comunidad* y de su aceptación interna y externa, su porvenir depende ampliamente de las decisiones estratégicas del Grupo Suez cuyas orientaciones de inversiones y decisiones operativas deberían definirse en los meses venideros, en función de las propuestas del nuevo gobierno argentino, a raíz de la devaluación de la moneda en diciembre de 2001, y la ruptura *de facto* de los contratos de concesión.

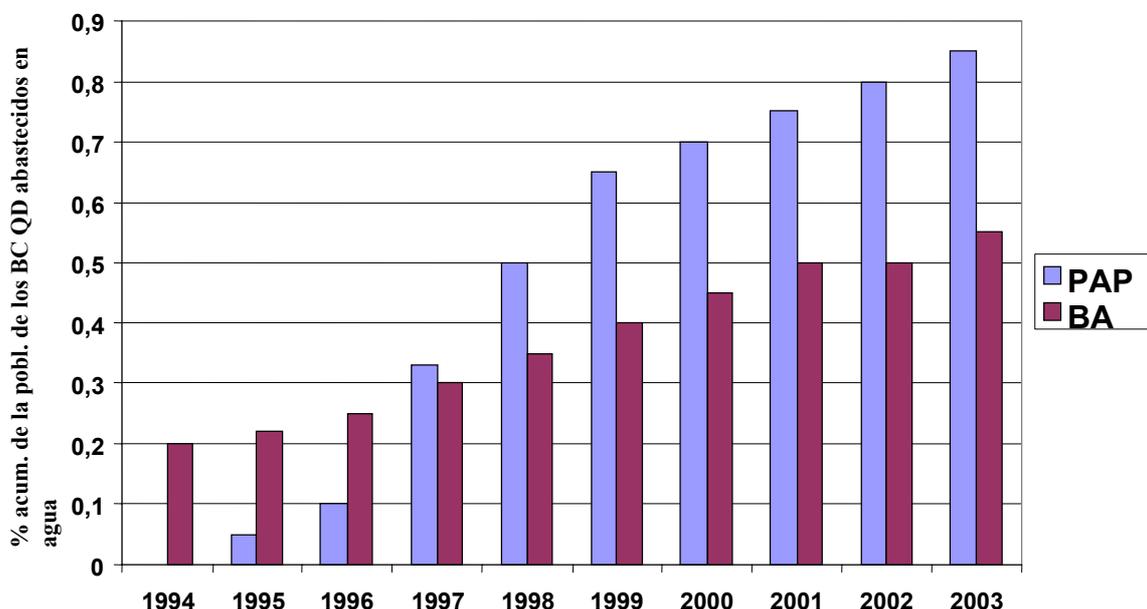
3. Análisis de los resultados

Los principales resultados operativos surgidos de los ejemplos de Puerto Príncipe y Buenos Aires nos permiten dar fe del éxito de las dos experiencias en función de diversos criterios: acceso de las poblaciones a los servicios e indicadores de desarrollo, mejoría de las condiciones de abastecimiento y modos de consumo, indicadores de gestión para la empresa, efecto positivo sobre asunción de responsabilidades de los actores locales. Los resultados por indicador se presentan a continuación bajo la forma de gráfico o de cuadro sintético.

3.1 Acceso al servicio de agua e impacto en la salud pública

Gráfico n° 1 – Comparación Puerto Príncipe –Buenos Aires de la evolución del abastecimiento en agua en los barrios carenciados. **No se puede modificar el gráfico**

Gráfico n° 2 – Comparación Puerto Príncipe – Buenos Aires en porcentajes acumulativos de la población de los barrios carenciados abastecidos en agua.



Mirando los gráficos números 1 y 2 es posible ya concluir que los programas "barrios carenciados" de la CAMEP en Puerto Príncipe y de AASA en Buenos Aires permitieron una muy neta mejoría de las condiciones de acceso al agua de los barrios. En efecto, en 2002, solo 10 años después del establecimiento de los proyectos en cuestión, cerca del 85% de los habitantes de los barrios carenciados de Puerto Príncipe y cerca del 48% de los habitantes de los barrios de Buenos Aires ya tenían acceso al servicio.

Conviene no obstante relativizar los resultados de sendos programas señalando cuál es el peso relativo de los barrios carenciados en ambos contextos. Si bien el programa haitiano muestra resultados dos veces mejores (en términos de porcentaje de cobertura), también es cierto que forma parte de un contexto local en el cual más del 50% de la población total de Puerto Príncipe vive en barrios de este tipo, contra 25% en el caso de Buenos Aires, lo que otorga un carácter tanto más prioritario al establecimiento de proyectos de desarrollo. Además, como la aglomeración de Buenos Aires es mucho más vasta y poblada que la de Puerto Príncipe (12 millones de habitantes contra 2,5 millones de habitantes), los resultados operativos en valores absolutos (población servida) permiten poner de relieve los considerables progresos logrados en Buenos Aires y alrededores (1,2 millones de habitantes de barrios carenciados que ahora tienen acceso al servicio del agua, contra 850 mil en Puerto Príncipe).

Además del acceso de los barrios al agua potable, los principales resultados de los programas se encuentran en el impacto que han tenido en la salud pública. En Puerto Príncipe, un estudio encargado por la AFD a la CAMEP está actualmente en curso de realización: apunta a instrumentar herramientas de vigilancia sanitaria que se basan en indicadores precisos de salud pública. Esta solicitud forma parte de la lógica de los primeros resultados ya puestos de relieve en el informe del PNUD²² que señalaba que entre 1994 y 1999 el aumento de la cantidad de hogares con acceso al agua potable había sido superior al 300%, lo cual permitía imaginar impactos muy positivos en el nivel sanitario de los barrios. En Buenos Aires, un estudio realizado por la Universidad de Stanford permitió ver que la

²² "las diversas encuestas coinciden en señalar un aumento significativo del acceso al agua potable, de alrededor del 50% desde la caída del régimen de Duvalier" (...) En medio urbano, este aumento se explicaría por los ambiciosos programas de creación de fuentes públicas pagaderas a la PAP y financiadas por la cooperación internacional en la zona metropolitana de Puerto Príncipe en estrecha cooperación con la CAMEP. Las fuentes públicas representan la fuente de agua par el 64,5% de los hogares en la zona metropolitana con respecto al 15% en 1994 (PNUD, Informe 2003).

mortalidad infantil en las municipalidades de la aglomeración en las cuales los servicios de agua habían sido delegados a un operador privado²³ había caído en un 25%.

3.2. Nuevas modalidades de abastecimiento en agua y de consumo del recurso

Cuadro n° 10- Nuevas modalidades de abastecimiento en agua y de consumo del recurso

Indicadores	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Características del sistema de alimentación de agua</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Agua: fuentes comunitarias • Saneamiento: canalizaciones abiertas 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua: conexiones individuales • Saneamiento: cloaca
<i>Fuentes alternativas de abastecimiento de agua</i>	Conex. clandestinas en la red Mercado privado, camiones cisterna	Perforación de pozos Compra de botellas, bidones.
<i>Consumo promedio de los barrios carenciados</i>	20 litros /hab/d	200 litros /hab/d
<i>Precio por m³ para el usuario (% de los ingresos de los hogares destinados al agua y el saneamiento)</i>	1 US\$ (15% por un servicio)	0,2 US\$ (< 5% por ambos servicios)

3.3. Peso del programa “barrios carenciados” en la gestión de la empresa

Cuadro n° 11- Peso del programa “barrios carenciados” en la gestión de la empresa

Indicadores	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Porcentaje de los habitantes de los barrios carenciados incorporados a una relación cliente/empresa</i>	85%	< 20%
<i>% del recurso hídrico destinado a los barrios carenciados</i>	1%	N/C
<i>Peso de los barrios carenciados en los ingresos de la compañía</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 3% de los ingresos • 45% de la población servida 	<ul style="list-style-type: none"> • 1,5 % de los ingresos • 17% de la población servida • Facturación BC = 2 % de la facturación total • Deuda acumulativa = 9 M de US\$ (50 % de los barrios pobres están en la zona abastecida, 40% de dichos barrios se facturan, 40% de los clientes a los que se les factura están al día con sus pagos)
<i>Porcentaje de cobranza de las facturas</i>	100%	40% (de los 20% incorporados como clientes)

²³ Galiani Sebastian, Gertler Paul, Schargrodsy Ernesto, *Water for life : the impact of the privatization of water services on child mortality*, working paper n°154, Center for research on economic development and policy reform, Stanford University, august 2002.

Uno de los resultados cualitativos más elocuentes es sin duda el aumento creciente del lugar que ocupa el programa "barrios carenciados" en la gestión de cada una de las empresas (CAMEP y AASA). La profesionalización de los equipos que allí trabajan y los progresos operativos han contribuido al reconocimiento de la legitimidad de los proyectos internamente. Es interesante observar que en la Argentina, desde la ruptura unilateral de las cláusulas del contrato de concesión (por parte del gobierno) a raíz de la devaluación de enero de 2002, los principales proyectos de expansión previstos para el último plan quinquenal han sido frenados o cancelados mientras se aguardan los resultados de la renegociación de los contratos. Solo los proyectos de expansión en los barrios carenciados siguen avanzando y aportando nuevos clientes a la empresa.

Sin embargo, conviene distinguir entre la lógica de gestión de los proyectos haitianos y los argentinos para entender mejor los retos de sustentabilidad de los programas en cada uno de los contextos. Porque los programas de Puerto Príncipe están basados en un enfoque global (expansión e integración comercial) totalmente controlado por la delegación de la gestión ante el comité barrial. Como las fuentes de agua son colectivas, cada uno compra allí la cantidad de agua que necesita y luego el consumo global de estas fuentes facturado por la CAMEP a los comités barriales. Esta situación permite que la empresa tenga una gestión eficaz y segura ya que la facturación (al consumo) se hace de manera seguida. Por el contrario, en el caso de la concesión de Buenos Aires, si bien la fase de expansión de las obras implica una participación activa y entera de las comunidades barriales (lo que permite mejorar el acceso al recurso), la integración comercial es más delicada que en el caso de Haití. En efecto, las conexiones previstas, así como la facturación, son individuales, lo cual implica una individualización de los problemas de pago (independientes de las cantidades consumidas puesto que la facturación es global). Para permitir la instauración de un programa global en el conurbano bonaerense, que diera lugar a una universalización y sustentabilidad de los servicios, basados en los dos pilares que son la expansión y la integración comercial, en la actualidad se está llevando a cabo una serie de negociaciones sobre una política tarifaria específica para los barrios carenciados. Forma parte de los retos de la renegociación del contrato de concesión, en curso desde enero de 2002.

3.4. Asunción de responsabilidades de los actores locales/ gobernabilidad

Cuadro n° 12- Impacto en la gobernabilidad

Indicadores	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Democratización de las prácticas de la vía pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> • auditorías de los comités, • negociaciones tarifarias comités–servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • relación clientes-empresas, derechos y deberes, • audiencias públicas
<i>Participación de las comunidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>social empowerment (fortalecimiento del poder social), formación de las comunidades</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • participación de las comunidades en la definición del proyecto y en las obras de expansión de las redes
	<ul style="list-style-type: none"> • Participación masiva de las comunidades en la elección de los comités de agua 	
<i>Impacto en la organización comunitaria</i>	<ul style="list-style-type: none"> • gestión delegada a los comités de agua. • Transformación de un liderazgo autoritario o carismático en prestatario de un servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de asociaciones de usuarios y su integración dentro del ente regulador. • Fortalecimiento de la organización comunitaria • Contribución a la ciudadanía²⁴

²⁴ Como en los barrios "Ejército de los Andes" de la municipalidad de 3 de Febrero, a raíz del proyecto de capacitación de los representantes barriales.

<p><i>Impacto en los poderes públicos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la legitimidad de la empresa de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización del tema, internalización de la concesión por el conjunto de los actores (véase los falsos debates), • Creación de espacios para dialogar (Municipalidades, ente regulador, comunidades barriales, servicios públicos)
<p><i>Impacto en los barrios</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las ganancias de los comités permiten armar proyectos de mejoría de los barrios (proyectos de saneamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejemplos de regularización de los títulos de propiedad²⁵ • Urbanización de las villas de emergencia.²⁶

Cabe señalar que son muy pocos los proyectos que lograron alcanzar tal nivel de resultados operacionales. Paradójicamente, el balance de éxito de los programas no está vinculado con más razón a progresos más globales en el ámbito de desarrollo: la tendencia actual de la toma de decisiones en este sector sería más bien la de dispersar energías que identificar las mejores prácticas y replicarlas. Esta observación nos llevó a replantearnos cuáles son los verdaderos obstáculos con los que se topaban los actores a la hora de definir, ejecutar y evaluar los programas. La idea sería de poner en perspectiva la calidad de los resultados operacionales obtenidos hasta entonces en Puerto Príncipe y Buenos Aires en un contexto general de emergencia y de grandes necesidades en materia de desarrollo.

I. Lectura cruzada: análisis y recomendaciones

1. Obstáculos encontrados y condiciones de éxito de los programas

Para identificar las condiciones de éxito de este tipo de intervención, nos esforzaremos por identificar los diversos obstáculos encontrados²⁷ en el terreno en ocasión de las dos experiencias y de jerarquizar su importancia alrededor de dos ejes: por un lado los obstáculos que constituyen frenos absolutos al desenvolvimiento de los programas o que ponen su sustentabilidad en peligro, y por otro lado, los problemas que aunque son determinantes a la hora de ejecutar los proyectos es posible retocar marginalmente para obtener mejores resultados operacionales.

A posteriori, resulta que surgen 3 elementos de este análisis: la confianza en los proyectos, la voluntad política, y el know how social que constituyen efectivamente las 3 condiciones *sine qua non* del éxito de los programas (y sus contrapartidas: incredulidad, falta de voluntad política y falta de know how tecnológico, que constituyen los obstáculos absolutos de los proyectos).

No por ello esta observación excluye la necesaria consideración de factores tan esenciales como el perfil de los barrios, las capacidades financieras, el know how tecnológico, etc., para el buen desenvolvimiento de los programas. Simplemente invita a replantearse las prioridades de intervención en el ámbito del desarrollo, así como el orden establecido en los motores de acción.

²⁵ Por ejemplo, en la Municipalidad de San Fernando, se otorgaron títulos de propiedad a los habitantes de ciertos barrios carenciados, a raíz de los proyectos de expansión de la red de agua en esta zona.

²⁶ Como en los barrios « La Cava » o « villa Fiorito » de la municipalidad de Lomas de Zamora, a raíz del proyecto de expansión de la red de agua en estos barrios.

²⁷ Véase el Anexo 1 – Cuadro comparativo de los obstáculos encontrados (durante la ejecución de los programas) y de las soluciones propuestas.

1.1. Los obstáculos absolutos al éxito de los programas

Obstáculo n° 1: la incredulidad frente a los proyectos

Ya sea que se tratase del proyecto de gestión pública en Haití o de la asociación entre lo público y lo privado en Argentina, ninguno de los operadores creía inicialmente en la factibilidad del programa, en particular desde el punto de vista comercial.

La incredulidad frente a los programas de abastecimiento de los barrios carenciados tiene su origen profundo en el inconsciente colectivo de nuestras sociedades. Los prejuicios que moldean este inconsciente colectivo se remiten esencialmente a la voluntad de las poblaciones desfavorecidas a pagar por los servicios que piden, y por analogía de pensamiento, la voluntad que tienen de insertarse en la sociedad. Los “incrédulos” subestiman los retos que representa esta integración para las poblaciones marginales.

Sin embargo, ambas experiencias mostraron en la práctica que las poblaciones pobres estaban dispuestas a hacer el esfuerzo inicial de demostrar su voluntad de pago y su determinación a integrarse como clientes de pleno derecho de la empresa. Paradójicamente, fue la empresa pública (CAMEP) la que entró más fácilmente en una lógica comercial. Probablemente haya tomado conciencia de la dimensión simbólica de ésta lógica y de su importancia para la sustentabilidad del programa y, por otra parte, haya entendido que el beneficio político de la operación pasaría en primer término por el reconocimiento de un estado de ciudadanía a los habitantes de los barrios carenciados a través de su situación como clientes de la empresa pública.

La empresa privada (Aguas Argentinas), por su parte, tuvo dificultades en identificar este tipo de beneficios. Las ventajas de los programas de abastecimiento más visibles eran más bien de índole social y política, no se trataba de manera alguna, para la empresa, de una plusvalía directa para ella. Por otra parte, en Buenos Aires, la ausencia del papel político del Estado se hizo sentir muy fuertemente. La iniciativa de los programas fue dejada a la buena voluntad de la empresa, guiada por su visión del momento. La ausencia de los poderes públicos a la hora de definir claramente una política social a escala de la concesión vino a agregarse a la renuencia de los empleados y los dirigentes de la empresa a trabajar con este nuevo segmento de clientes, juzgado *a priori* insolvente, y por ende, no estratégico. Esta situación de retiro del actor público en su decisión ya se podía sentir fuertemente al leer el contrato de concesión (no había expansión en los barrios en los cuales la retícula urbana es inexistente, extensión de la responsabilidad de la empresa en las instalaciones internas que antes asumía OSN).

La incredulidad representa un obstáculo difícil de soslayar en la medida en que solo pueden venir a contradecirla los resultados operativos positivos y prometedores. Pero la incredulidad muy a menudo proviene de las mismas personas que toman las decisiones, que son las que lanzan los programas. Además, siempre existe una serie de argumentos que vienen a justificar, aún después de haber obtenido los resultados, la falta de compromiso de los actores con respecto a los programas de abastecimiento de los barrios. Por ejemplo, la personalización demasiado fuerte de los programas, consecuencia de la falta de convicción de los actores en los proyectos, puede transformarse en argumento de última instancia de la imposibilidad de perdurar, la excusa para no apoyar la experiencia o el pretexto para no tomarla en cuenta.

En este sentido, la uniformidad y la unanimidad de las reacciones del conjunto de los actores del desarrollo pueden resultar preocupantes habida cuenta de las necesidades del sector y de la amplitud de las trabas. Pero, pueden también ser vistas como tranquilizadoras si se considera que la identificación de un problema constituye el primer paso hacia su resolución.

Obstáculo n° 2: la falta de voluntad política

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte voluntad política • Se valora la intervención (apoyo de las agencias) 	<ul style="list-style-type: none"> • La distribución de roles entre el estado y el operador es borrosa. • No se valora la intervención

Los dos proyectos presentados aquí han sido el resultado de una decisión emanada de la empresa (incitada por el ente regulador en el caso de Aguas Argentinas).

En Haití, el desarrollo de los programas estuvo facilitado por el hecho de existir una sola institución que tomase la decisión. En efecto, la empresa sostuvo al mismo tiempo la visión política y la visión operacional del proyecto. Cabe señalar que, en el proyecto haitiano, la escasa capacidad de inversión de la empresa no estuvo en contraposición con la voluntad política de la dirección de la empresa.

Inversamente, en Buenos Aires, por más alta que haya podido parecer la capacidad financiera del operador, éste no pudo compensar la falta de definición política. Si bien no se ha podido achacar al operador privado ésta situación política borrosa, la experiencia nos instruye que había sin embargo debilitado el proyecto y su rentabilidad económica. Por otra parte, los problemas de imagen de la empresa AASA, presentada como operador que no aportaba soluciones a problemas recurrentes, tendieron a debilitar su legitimidad. Como el servicio de agua y saneamiento es sin duda el más sensible de los servicios públicos, el cuestionamiento actual de AASA, a pesar de las formidables mejoras técnicas y comerciales introducidas, es desde ésta perspectiva ejemplar. La elección estratégica de AASA de colocar en un mismo nivel de prioridad su participación en los barrios pobres y el mantenimiento de la calidad del servicio y del empleo confirma la importancia simbólica de este tema. La voluntad política aparece entonces como una condición fundamental del éxito de este tipo de proyectos.

Estos dos primeros obstáculos, incredulidad y escasa voluntad política, nos conducen lógicamente a la observación de una necesaria evaluación del interés real y de la motivación del conjunto de los actores para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados en oportunidad de las conferencias internacionales. Nuestro accionar apunta a suscitar el interés de cada uno de los actores para construir programas que permitirían, sin dejar de realizar los objetivos formales de acceso a los servicios, satisfacer los intereses de todos en una lógica "ganar/ganar". Ello implica que admitamos implícitamente que el acceso universal no responde en sí a los intereses de los actores o de los que toman decisiones.

Esta observación es sumamente preocupante. Explica claramente el atraso tomado en el sector de desarrollo, así como los obstáculos encontrados, más allá de las dificultades vinculadas a los recursos (naturales, humanos o financieros). ¿Pero cómo explicar entonces que uno de los municipios más pobres de Buenos Aires tarde varios meses para firmar los contratos que permitirán realizar las obras de expansión de las redes para algunos miles de habitantes de barrios carenciados, cuando dichos contratos no les significan gasto alguno? ¿Cómo explicar, por otra parte, que hizo falta 10 años para formalizar el programa "barrios pobres" dentro de esta asociación entre lo público y lo privado en Buenos Aires? ¿Cómo explicar, finalmente, que la experiencia de las villas de emergencia de Puerto Príncipe todavía no haya sido trasladada a los sectores de la electricidad u otros servicios públicos?

Más allá de los casos de Puerto Príncipe y Buenos Aires, ésta preguntas legítimamente pueden abarcar algunos ámbitos más amplios del desarrollo: ¿Por qué las agencias internacionales no trataron de trasladar éstos éxitos a otros países? ¿Por qué son tan escasas las experiencias exitosas en el sector del desarrollo y son tantos los organismos que se ocupan de éstos temas?

Obstáculo n° 3: la falta de know-how en materia de intervención social

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • 5 años de asistencia técnica financiada por la AFD y la UE • 1 ONG: el GRET • 1 estudio de ingeniería: Hydro Conseil 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 años de asociación con 1 ONG: el IIED -AL • 1 año de asistencia técnica financiada por el BID, • 1 estudio de ingeniería: Hydro Conseil

El tercer factor determinante del éxito de los programas es el know-how social. Observamos, en el proyecto haitiano, que el factor social muy rápidamente, y desde la identificación de los proyectos pasó a ser preponderante. El estudio sistemático de factibilidad social, formulado como condición y primera etapa del proyecto, ilustra una modalidad innovadora y profesional. Encontramos los mismos principios en los prerrequisitos de los proyectos “modelos participativos de gestión” (MPG) de AASA y en el concepto de la *demanda informada*.

La información de una mecánica profesional desde el punto de vista social, colocada en el mismo nivel que la dimensión técnica, comercial o institucional, se puede ilustrar mediante la adopción del vocabulario tradicional de los ingenieros, aplicado al ámbito social: “estudio de factibilidad social”, “manual de procedimiento”, “proceso metodológico”, “ingeniería social”, “*directrices*”, etc.

En cuanto a la sustentabilidad de los proyectos, la delegación de responsabilidades de la gestión técnica y/o comercial aparece como una dimensión fundamental para el abastecimiento de las poblaciones de los barrios carenciados. Solo varía según el país, el grado de dicha delegación. Es el reflejo de las características socioculturales locales aunque también la consecuencia de la necesaria disminución de los costos de operación. El riesgo esencial de la delegación de responsabilidades es la posible consecuencia depredadora de las organizaciones intermedias, lo que justifica plenamente la necesidad de profesionalizar esta nueva disciplina llamada "Ingeniería social".

La ingeniería social comprende dos aspectos, uno institucional, de construcción de una asociación en una lógica de intereses compartidos y otra operativa, de acompañamiento de la realización de las obras y de la instauración del modelo de gestión. Se trata de una mecánica que exige un alto grado de profesionalismo, que entra en colisión con una concepción caritativa de la intervención en los barrios carenciados. En una óptica de sustentabilidad de los programas, la idea preconcebida según la cual el trabajo en los barrios pobres necesariamente se inscribe en una lógica de voluntariado debería paulatinamente poder reemplazarse por la de un necesario reconocimiento de competencias específicas en las especialidades atinentes al desarrollo.

1. 2. Factores complementarios que determinan el éxito de los programas

Capacidad de pago/voluntad de pago de las poblaciones beneficiarias.

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • Muy escasa capacidad de pago • Muy alta voluntad de pago • 100% de cobranza de las facturas 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de pago media • Baja voluntad de pago • 40% de cobranza de las facturas (de los 20% integrados como clientes)

Los dos conceptos, muy impregnados de prejuicios negativos antes del inicio de los programas, deben trabajarse con el conjunto de los actores para poder superarlos y así poder pensar en un modelo de gestión para el abastecimiento de los barrios carenciados.

La definición de los conceptos de “valor”, “precio” y “costo” del servicio, así como han sido desarrollados en la *práctica recomendada* por el grupo Suez, viene a complementar la norma

internacional (5% de los ingresos de los hogares pueden ser utilizados para los servicios de agua y saneamiento para que los proyectos de abastecimiento de los barrios pasen a ser perennes).

- **Valor** = el monto que la población o el grupo de usuarios le adjudica al servicio. Se trata de un dato subjetivo que depende de múltiples factores (culturales entre otros).
- **Costo** = El monto de las inversiones necesarias para el servicio
- **Precio** = el monto que figura en la factura

Ecuación: El costo del servicio debería ser inferior al valor que le adjudican los usuarios para que acepten pagar el precio determinado.

Esta definición implica la búsqueda de un equilibrio entre valor económico del agua para los usuarios, costo de la prestación para los usuarios y precios a pagar por éstos servicios.

Disponibilidad del recurso hídrico

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa • Discontinuidad del servicio • Producción total = 100.000 m³/d para más de 2 M de habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Abundante • Producción: 4,5 M m³ / día para 7 M de habitantes que se encuentran actualmente en la zona servida por AASA • Consumo elevado

Se podría pensar que se trata del factor más crítico y más definitorio en la fórmula de éxito de los programas. No obstante, en virtud de su situación de *no negociable*, sólo representa una limitante con la que se debería poder lidiar. Si el recurso “agua” es abundante, ya no debería haber excusas posibles para organizar su acceso; si, por el contrario, es limitado, se vuelve tanto más importante racionalizar su gestión.

Capacidad de inversión financiera y de los sistemas de gestión

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad financiera inexistente • Eficacia media de los sistemas de gestión técnica y comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad financiera muy elevada • Fuerte eficacia de los sistemas de gestión técnica y comercial • Alta complejidad de los sistemas de información, con los consiguientes elevados costos de gestión.

Cada conferencia internacional sobre el desarrollo es una oportunidad más para mencionar la obligación de recurrir tanto a los fondos nacionales como internacionales, públicos como privados, para financiar los proyectos. El punto que nos parece más crucial en la actualidad sería el de poder definir las condiciones para crear la capacidad de absorción que permitiese optimizar estos fondos.

Perfil de los barrios

Puerto Príncipe	Buenos Aires
<ul style="list-style-type: none"> • Buena organización comunitaria • Nivel de educación muy bajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de organización comunitaria • Nivel de educación medio

La organización de las comunidades permite que el barrio formule claramente una solicitud de servicios pero también que acelere el proceso de definición y de ejecución de los programas. El desenvolvimiento operacional se ve así facilitado por la capacidad de respuesta y de participación de

los barrios. En este sentido, los actores de los proyectos se apoyan inicialmente en una organización existente en el barrio, cualquiera sea, o empuja a los habitantes a organizarse.

Know-how tecnológico

La baja incidencia del know-how tecnológico confirma la evolución de las técnicas y la aparición en todos los países de profesionales de buen nivel. El factor técnico es fundamental en el desenvolvimiento de los programas pero su dominio actual ya no lo vuelve un factor condicionante del éxito o el fracaso de los programas.

1.3. Conclusión

La observación de la presencia de numerosos obstáculos que traban el desenvolvimiento de los proyectos no es una contradicción con los análisis actuales. No obstante, es el orden de las dificultades que postulamos aquí el que, para nosotros, cambia ciertos puntos desarrollados actualmente en los debates a nivel tanto nacional como internacional.

Los resultados objetivos de estos dos programas permiten confirmar la factibilidad de estas intervenciones así como la posibilidad de efectuarlas en tiempo y forma a costos razonables y en una perspectiva de desarrollo sustentable:

- El prerrequisito a toda intervención es el acuerdo político, la confluencia de intereses del conjunto de los actores en la famosa lógica “ganar-ganar” de los intereses compartidos.
- La etapa inicial del acuerdo político con el conjunto de los actores implica una definición clara de sus papeles y responsabilidades, cualquiera sea el marco de intervención. No se refiere únicamente a la empresa administradora sino al marco más amplio de la definición del papel del estado, la sociedad civil y también el sector internacional, público y privado.
- el hecho que se hayan alcanzado objetivos “macro” de cobertura en los dos proyectos significa que existe el know-how aún cuando todavía está poco difundido y reconocido. La ingeniería social es simplemente la concreción operacional de los principios de desarrollo publicados desde hace décadas. Necesita de una inversión inicial que se rentabilizará objetivamente mediante la perennidad de las instalaciones y los beneficios directos, comerciales, e indirectos, salud pública y gobernabilidad, generados por ésta intervención social profesional.
- Los recursos disponibles en la actualidad pueden permitir llevar a cabo numerosos proyectos de éste tipo, cualquiera sea la naturaleza (pública o privada) del operador.

2. Actores y asociación: situación en la que nos encontramos y propuestas

En este caso la asociación se define como el conjunto de relaciones entre los distintos actores que participan en un mismo proyecto. En esta perspectiva, cabe describir el conjunto de actores del grupo en cada una de las dos experiencias presentadas, para poder sacar las conclusiones de una lectura cruzada y formular ciertas propuestas.

La evaluación de la asociación es un ejercicio complejo en la medida en que exige poder captar elementos tan diversos como la participación de cada actor, la calidad de las relaciones que tienen entre ellos y los resultados obtenidos, según criterios tales como sus competencias y capacidades de aplicarlas, su legitimidad y voluntad. A pesar de la dificultad, la evaluación de la asociación constituye uno de los puntos nodales de la problemática. El agrupamiento de los distintos actores con competencias y recursos diversos alrededor de un proyecto en común es una de las condiciones *sine qua non* del buen funcionamiento de los programas de desarrollo.

Cuadro nº 13 – presentación de los actores y sus mandatos para cada proyecto

ACTORES Y MANDATOS	Puerto príncipe	Buenos Aires	COMENTARIOS / PROPUESTAS
<p>Agencias internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica • Financiación de los programas de desarrollo • Luchas contra la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones de la UE y la AFD con discontinuidad en el tiempo de los compromisos de la UE • Ausencia del Banco Mundial y el BID a pesar de ser responsables del sector infraestructuras y del conurbano de Puerto Príncipe durante éste período 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-responsables del vacío contractual en el momento de la preparación del contrato (Banco Mundial) • Accionista de AASA (CFI) • Créditos del BM, del BEI y el BID • Financiación del AT en 2000, crédito no reembolsable (BID) • Ausencia del BM y del BID a nivel de la asistencia técnica y la financiación sobre el tema “barrios carenciados” 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de las instituciones presentes en ambos proyectos en concretar plenamente sus mandatos • Necesidad: <ul style="list-style-type: none"> - de una aclaración de los mandatos y de los objetivos de estas instituciones - de la instauración de un sistema de seguimiento/evaluación de los programas y bonificaciones/sanciones - de un acercamiento del terreno, flexibilidad y adaptación a la realidad - de despolitizar y “desdogmatizar” las organizaciones internacionales - de un paso de una lógica de medios a una lógica de resultados.
<p>Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de las políticas • Garantía de las misiones de servicios públicos y bienestar de los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento y toma de responsabilidades de la empresa pública como coordinadora del programa • Apropiación rápida de la lógica de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-responsables del vacío contractual en el momento de la preparación del contrato • Complejidad institucional (autoridad concedente, ente regulador, provincia, municipios, defensores del consumidor) y dificultad de coordinación entre las distintas instancias • Ausencia del marco institucional y políticas sectoriales • Delegación de la gestión del servicio al sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad: <ul style="list-style-type: none"> - de un encuadre, de un apoyo metodológico y una coordinación a nivel internacional habida cuenta de la universalidad del problema de la gestión del recurso hídrico y de su escasez a nivel mundial - de una definición de objetivos concretos y de reglas de juego transparentes que permitan la asignación de fondos solidarios Norte-Sur (políticas sectoriales). • Los gobiernos pueden delegar la función de gestión pero en ningún caso pueden delegar la responsabilidad del servicio y sus componentes sociales, culturales o políticas
<p>Sector privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de las empresas • Satisfacción de las partes interesadas y los accionistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de las obras (empresas y estudios de ingeniería y de supervisión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del servicio • Cumplimiento del contrato • Beneficios • Preservación del patrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Aclarar el papel más allá del tipo de contrato (¿quién se encarga de las misiones de servicio público?) • Necesidad de tomar en cuenta las dimensiones específicas socioculturales y políticas de cada país • Así como existen objetivos financieros hay que fijar al sector privado objetivos claros de responsabilidad social e instaurar un sistema de seguimiento-evaluación y bonificación de las buenas prácticas
<p>Comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apropiación de 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte participación en virtud de una 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos y deberes de los usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar los principios básicos de desarrollo que son la participación comunitaria y la formación de

ACTORES Y MANDATOS	Puerto príncipe	Buenos Aires	COMENTARIOS / PROPUESTAS
los proyectos <ul style="list-style-type: none"> Mejoría de la calidad de vida 	delegación de responsabilidades de gestión técnica y comercial a los comités elegidos por la comunidad <ul style="list-style-type: none"> Negociaciones con la empresa pública para la definición de políticas tarifarias (entre otras) Mejoría constante de todos los indicadores de desarrollo desde 1994 hasta nuestros días 	<ul style="list-style-type: none"> Participación en los debates y en la toma de decisiones (de ser posible audiencia pública y asociaciones de usuarios) 	actores locales, necesarios para que los programas perduren <ul style="list-style-type: none"> Informar a las poblaciones para permitir que se adueñen de los programas y proyectos Ser coherente con las lecciones aprendidas al cabo de décadas de cooperación internacional en el ámbito del desarrollo
Sociedad civil organizada: <ul style="list-style-type: none"> Competencias operacionales Advocacy 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación estratégica y participativa del programa Adjudicación paulatina de los papeles y responsabilidades a cada actor Formación y educación de las comunidades y sus representantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución operacional y metodológica al programa Participación en los debates Integración de la comisión ETOSS/AASA barrios carenciados 	<ul style="list-style-type: none"> Representación de los usuarios Asistencia técnica de las comunidades si tienen competencias en ingeniería social
Universidades: <ul style="list-style-type: none"> Reflexión Investigación-acción 	<ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento Contribución a las evaluaciones y la capitalización 		<ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento Contribución a las evaluaciones, a la capitalización y a la difusión del know-how
Sindicatos: <ul style="list-style-type: none"> Defensa de los derechos laborales Contribución "societal" 	<ul style="list-style-type: none"> No hay participación específica sino un apoyo al programa en el marco de la actividad tradicional de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a nivel interno de la empresa y a nivel externo, institucional 	<ul style="list-style-type: none"> El sindicato debe sistemáticamente quedar vinculado con este tipo de mecánica desde el inicio mismo del programa.

***Vacío contractual:** Como el contrato inicial limitaba la responsabilidad de la empresa concesionaria a la línea municipal, los 500.000 habitantes de las villas y los 250.000 habitantes de los monoblocs, es decir las 750.000 personas que viven en los barrios más precarios quedan fuera de la responsabilidad del futuro concesionario.

****Los falsos debates:**

- **El peligro de los monopolios:** La experiencia muestra que el peligro es sólo teórico. En la práctica, el control del servicio por parte del Estado y los usuarios se hace de todos modos (así sucede en Cochabamba, Tucumán, La Plata). Los monopolios constituyen, por el contrario, oportunidades de economías de escala y de distribución del costo de la ingeniería social entre los diferentes servicios públicos (véase concesión de Casablanca -agua, electricidad, limpieza- o los proyectos Agua- limpieza de AASA - Cliba en Buenos Aires).
- **La educación y la concientización de las poblaciones:** ¿Hace falta realmente concientizar a un ser humano de la necesidad de tomar agua potable o de disponer de una cloaca? la mejor educación para la valoración del recurso hídrico, ¿no es acaso una facturación al precio justo?
- **Inversiones: ¿Quién paga?** en última instancia siempre le toca al ciudadano. La verdadera pregunta consiste en saber el costo para el ciudadano de la financiación de las infraestructuras. La elección del ciudadano debe ubicarse en este nivel y para poder decidir tiene que estar informado.
- **La necesidad de respetar los tiempos de la comunidad,** “small is beautiful”. ¿Acaso se habla de los tiempos de toma de conciencia de las comunidades o de los tiempos de legitimación de las ONG?

2.1. Los actores

Agencias internacionales

Las Agencias Internacionales son los únicos actores de programas de desarrollo que no participan directamente a nivel operacional. El hecho de controlar la parte principal de los recursos financieros dedicados al sector y de no depender de los resultados de los programas debería, en teoría, permitirles desempeñar un papel de facilitador del proceso y coordinador de todos los demás actores. No obstante, en la actualidad, no se sabe si ésta función forma o no parte formalmente del mandato de las agencias. De todas maneras, parecerían no desempeñar ese papel en la práctica. Ocupan más bien una doble función de asistencia técnica metodológica, por un lado, y de financista, por el otro. Además, estas dos funciones a menudo están separadas dentro de las estructuras de las agencias (por ejemplo, CFI y BM), lo cual tiende a reforzar las frustraciones y por ende la falta de funcionamiento.

En el caso del proyecto de Haití, es interesante observar que la UE y la AFD no se ocupaban ni de éste sector ni de esa zona geográfica. El sector “agua” y la zona metropolitana dependían del BM. En cuanto a la reforma institucional del sector, se encontraba bajo la responsabilidad del BID. La financiación había sido obtenida originalmente en el marco de la urgencia, con líneas de financiación “humanitarias” de la UE, ECHO. Los resultados obtenidos llevaron a la UE y a la AFD a renovar esa financiación a pesar de la ausencia de este tipo de proyectos en sus objetivos. Es muy sorprendente observar que las dos instituciones especializadas en éstos temas y que siempre están buscando las “mejores prácticas” no hayan podido, en 10 años, encontrar la oportunidad de participar en el experimento y de apoyarlo.

El caso de Buenos Aires presenta semejanzas. Es cierto que la CFI y el sector privado del BID contribuyeron con créditos considerables para la expansión de los servicios de la concesión, pero los servicios públicos de estos dos organismos, que tienen mandatos de lucha contra la pobreza estuvieron, al igual que en Haití, ausentes del desenvolvimiento del programa. El BID no obstante financió la asistencia técnica “barrios pobres” a pedido del ente regulador y a partir de un *fondo fiduciario* francés. La obtención de este crédito no reembolsable estuvo sujeta ulteriormente a una polémica dentro del organismo. No coincidía con los procedimientos administrativos que suelen destinar este tipo de fondos a las etapas anteriores a las licitaciones y no a programas ejecutados durante los contratos. Más recientemente, con motivo de la publicación de un documento sobre políticas sociales de los servicios públicos en Argentina, pudimos observar que los equipos del BM trabajaban desde hacía 3 años en el tema y habían realizado varias misiones a Buenos Aires hasta la presentación de un documento final sin jamás tomar contacto con la empresa y su equipo

especializado en desarrollo. No obstante, el equipo especializado de Aguas Argentinas había contribuido fuertemente a definir e instaurar el primer programa de *tarifa social* en la Argentina.

Más allá de estas anécdotas, queda claro que estas instituciones tienen dificultades en identificar y acompañar experiencias que presentan un potencial interesante, aún cuando se encuentran en el corazón de la problemática del sector, como es el caso de Buenos Aires.

El sector público internacional funciona a partir de una lógica de medios y no de resultados. No le interesa el éxito de los programas. Esta lógica vuelve difícil su incorporación a proyectos realizados en una lógica de intereses compartidos, de ingeniería social. Por otra parte, estas instituciones a su vez no son sometidas a evaluación o control, lo cual impide todo cuestionamiento. En pocas palabras, el actor fundamental, ya que dispone por un lado del mandato formal de lucha contra la pobreza y, por el otro, de los recursos financieros y del know-how, es difícil de “involucrar” en el duro combate del desarrollo.

No hace falta detenerse demasiado en las razones estructurales que explican éste fenómeno. Por el contrario, observamos que la aclaración o el apuntalamiento del papel de las instituciones internacionales constituye una condición prioritaria del cambio de dinámica que necesita el mundo en desarrollo para garantizar el éxito de los programas de lucha contra la pobreza. Y su función de financista y su know-how metodológico les otorga todo el peso necesario para asumir este papel indispensable, cualquiera sea el modelo institucional, público o “asociación entre lo público y lo privado”.

A modo de resumen, las Instituciones internacionales deben participar más activamente y desempeñar un papel protagónico en la facilitación, el acompañamiento y el seguimiento de los procesos. Para ello disponen de la financiación, créditos o donaciones, y de la experiencia necesarias.

Autoridades públicas: los distintos niveles de representación del estado

El proyecto haitiano aporta muchas lecciones sobre el papel del Estado. Demuestra muy claramente que la voluntad política permite contrarrestar todas las dificultades que podrían complicar los programas: falta de recursos hídricos, falta de recursos financieros o escasez de competencias en recursos humanos. Este programa demuestra asimismo que el servicio público presenta la ventaja, al aunar la gestión técnica y comercial por un lado y la legitimidad institucional por el otro, de poder acelerar y facilitar el proceso. La rápida apropiación del programa para la empresa demuestra que el sector público aprovecha rápida y fácilmente el valor agregado “societal” así como los beneficios indirectos de éste tipo de programas.

Sin embargo, existe una contrapartida a esta facilidad de aprovechamiento del programa. Se trata del clientelismo político, interno o externo, típico de la debilidad de la gestión pública. Al formalizar las relaciones entre los clientes de los barrios pobres y la empresa, se canaliza positivamente lo que componía la esencia de ese clientelismo. Las modalidades del proyecto permitieron superar las contradicciones que podrían existir entre el tipo de gestión y las dimensiones política, social y cultural del servicio de agua. Los comités se identifican a sí mismos como actores privados y como la primera etapa hacia la privatización de los servicios. Para ellos, el agua es un bien económico y social y lo administran como tal. La apropiación por parte de las poblaciones de esta nueva modalidad de gestión va acompañada por un fuerte sentimiento nacionalista. Así, el comité de agua es una figura institucional que asume una función del Estado. Hay gran orgullo en estar, como ciudadano, conectado al servicio público, al Estado, lo cual de manera alguna es incompatible con una delegación de la gestión al sector privado o con la monetización del recurso. Hoy en día es impensable hablar de agua gratuita en Puerto Príncipe.

Durante los primeros años del contrato de Buenos Aires, el sector privado se mostró motivado, conciente que ésta problemática sería un desafío fundamental frente a los de la expansión de los servicios. La experiencia no obstante padece, ya desde los primeros años, del retiro político del Estado que muestra de manera ejemplar la importancia de una definición clara de la distribución de roles y

responsabilidades. Un gobierno puede delegar una función, en este caso la gestión del servicio, pero de manera alguna puede delegar su responsabilidad. El desenvolvimiento del programa “barrios carenciados” es muy representativo de ésta ausencia de claridad en la distribución de roles. La complejidad institucional de la concesión, con sus múltiples niveles de representación, subraya la dificultad. El ente regulador, ETOSS, está dirigido por un comité o directorio compuesto por seis directores, dos nombrados por el gobierno central, la autoridad concedente, dos por la provincia y dos por el gobierno autónomo de la capital federal. A este ente regulador viene a agregarse, para la empresa, su relación con la Secretaría de Recursos Hídricos a cargo del contrato de concesión, así como la relación con las colectividades territoriales (18 municipalidades de la zona de la concesión). La actual renegociación tendrá por obligación la de volver a definir el papel de cada uno.

En ambos casos, en Puerto Príncipe y Buenos Aires, las autoridades llegaron a la misma conclusión: es necesario tener una sola institución que se encargue del servicio. Es interesante observar que para un servicio de agua, sea público o bajo régimen de concesión, la solución adoptada va en el sentido de simplificar y reducir la cantidad de actores. La coordinación de las instancias públicas alrededor de una visión común de la planificación de la expansión de los servicios debe poder permitir una cierta despolitización de las acciones, garantía de éxito en Buenos Aires y Puerto Príncipe. Este objetivo de despolitización tuvo mucho peso en las decisiones, tanto en el caso de Buenos Aires como en el del proyecto CAMEP. Si bien el logro de este objetivo no permite en sí mismo resolver todas las dificultades, su realización debería fomentar la continuidad del proceso iniciado.

La voluntad política, mejor dicho, el consenso construido alrededor de una visión común que integre las misiones de servicio público con un proyecto de sociedad constituye el primer paso de todo movimiento de desarrollo, de todo proyecto de acceso de los barrios carenciados a los servicios básicos.

Sector privado

Históricamente, Aguas Argentinas es el primer contrato de concesión y, físicamente, la concesión más grande del mundo. Es pues por partida doble un tema de estudio privilegiado en lo que se refiere a la problemática del abastecimiento de los servicios del agua y saneamiento en países emergentes. La concesión de Buenos Aires constituye a la vez el modelo tipo de los contratos de concesión y la vitrina de SUEZ para la internalización de sus actividades. Siempre hubo un replanteo internacional de la participación del sector privado en la gestión de un servicio básico como puede ser el agua en los países emergentes. En la actualidad, ésta duda se manifiesta también en el sector privado: SUEZ señaló claramente su voluntad de disminuir los riesgos vinculados a su exposición en estos países.

Este contexto de incertidumbres refuerza la necesidad de llevar adelante un análisis de la experiencia de la participación del sector privado en el desarrollo de los países en desarrollo y, desde esta perspectiva, Aguas Argentinas representa una experiencia fundamental que habrá que capitalizar para evitar todo debate demasiado ideológico y confuso.

En su calidad de nuevo actor, o mejor dicho del último actor en haber llegado, el sector privado se encuentra en el meollo de la problemática de la asociación y del aspecto borroso que caracteriza la distribución de roles y responsabilidades. Habida cuenta del nivel de resultados técnicos y comerciales obtenidos, nadie puede negar el aporte positivo de la privatización en términos de calidad del servicio y de los impactos sanitarios que de ella derivan. De hecho, el debate se trasladó a otros ámbitos, en particular, el de la “governabilidad”: en la actualidad, el sector privado ya no es evaluado únicamente sobre la base de los objetivos financieros y técnicos que se fijó sino también por su contribución en tratar de hacer evolucionar los temas de interés para la sociedad. Esta tendencia se articula alrededor del nuevo concepto de “responsabilidad social de las empresas” (RSE).

En este debate reciente, el programa “barrios pobres” de AASA ocupa un lugar preponderante. Representa la *figura social* de la empresa, el “valor agregado societal”, una contribución adicional surgida del desarrollo de un know-how profesional. En su calidad de operador, AASA es protagonista de un programa de desarrollo en un contexto social difícil. Los beneficios generados por este programa

no son los beneficios que tradicionalmente busca una empresa privada. El objetivo de eficiencia del sector privado se integra perfectamente en este caso con la lógica del desarrollo sustentable: permite que la empresa también se presente como generadora de soluciones innovadoras, una “empresa ciudadana”, que contribuye a la “buena gobernabilidad”, a la solidaridad internacional y a la realización de los objetivos nacionales de salud pública.

El programa “barrios pobres” de AASA es típico de una dinámica “ganar-ganar”:

- La empresa disminuye sus pérdidas, aumenta sus ingresos aún si cuantitativamente las cifras siguen siendo marginales;
- La comunidad mejora su calidad de vida y refuerza su organización;
- Finalmente, los poderes públicos, en sus distintas vertientes (Ente Regulador, Estado, Provincia y Municipios) dejan sentada su legitimidad.

La experiencia contribuye al final a la redefinición de los papeles del conjunto de las *partes interesadas*; la asociación sale fortalecida de un proyecto que se ejecuta en un marco metodológico aprobado por todos y en dónde los beneficios fueron obtenidos de común acuerdo entre los miembros, con un mandato establecido y ello en absoluto transparencia.

La necesidad sentida por todos es la de una gestión más eficaz. No obstante el actor privado, si puede legitimar su participación, debe incorporar a sus objetivos las dimensiones socioculturales y políticas específicas del servicio público más básico. Al ocuparse de la gestión del servicio y al volver a focalizar su papel en la participación en la definición de políticas sectoriales, la empresa garantiza la sustentabilidad de su “business” y contribuye a una mejor gobernabilidad.

Las comunidades

Desde muchos puntos de vista, las características de los barrios pobres de la concesión de Buenos Aires son singulares: no conocemos otros ejemplos en América Latina o en otros lados de barrios pobres que, en algunos casos, tienen más de cincuenta años de existencia y siguen teniendo un déficit de infraestructuras. El proceso de industrialización precoz de la Argentina, asociado a un proceso político complejo, permitió la existencia de una situación particularmente difícil de resolver. La precariedad persistente de estas situaciones no facilita la participación de las comunidades a su propio desarrollo. El hecho que las redes de infraestructura de los servicios públicos progresen más rápidamente que la política de urbanización a menudo genera situaciones delicadas.

Las comunidades pobres manifiestan claramente la oportunidad que representa para ellas la introducción de nuevas modalidades de gestión del servicio (concesión en Buenos Aires y delegación a comités barriales en el caso de Puerto Príncipe) en su objetivo de integración ciudadana y sus corolarios concretos de mejora de su calidad de vida, de educación y refuerzo de su nivel organizativo. Muy conscientes de su necesidad de disponer de un estado fuerte, manifiestan, por otro lado, su necesidad de integrarse a un marco “jurídico”: orgullo de estar conectadas al servicio público de Puerto Príncipe o solicitud de acompañamiento en la municipalidad y en el ente regulador en el caso de Buenos Aires. En ambos programas, aparece claramente como objetivo en refuerzo de las relaciones institucionales, al mismo nivel que la mejora de las condiciones de vida. En ambos programas, son las estrategias comunitarias que reforzaron estos objetivos y permitieron llevarlos a cabo, justificando si hacía falta la necesidad de participación comunitaria ya desde la fase de diseño de los programas.

La vigencia duradera de los programas está condicionada por su apropiación por las comunidades. Su diseño debe incorporar esta dimensión y materializarla en el modelo de gestión propuesto. La delegación de responsabilidades técnicas, comerciales o institucionales a las comunidades pobres aporta beneficios concretos, políticos, sociales y económicos. La distribución de estos beneficios entre los mismos actores garantiza la sustentabilidad de los programas como lo demuestra la experiencia haitiana y el rumbo que tomara la concesión de Buenos Aires. Se trata de la segunda lección

fundamental que nos dejan estos dos programas, la primera siendo la necesidad de un consenso político. Estos dos principios se amalgaman perfectamente bien en el concepto de ingeniería social propuesto.

La sociedad civil organizada

Como tradicionalmente no pertenece a los barrios pobres, es decir que no vive en los lugares en los que se interviene, ella reivindica dos funciones: la primera de orden operativo y la segunda de *advocacy*, es decir al mismo tiempo defensa de los intereses de los más desfavorecidos y participación en este marco de la definición de las políticas públicas.

En el caso del proyecto de Puerto Príncipe, la introducción del concepto de “biodegradable” de la ONG en la planificación estratégica del programa dio lugar a numerosos debates en el seno de la institución madre, el GRET²⁸.

La sustentabilidad del programa y la necesidad de otorgar un papel de mediación social llevaron al GRET a pensar que era contraproducente para el programa avanzar demasiado rápidamente hacia el retiro de la ONG. Al mismo tiempo, la sustentabilidad del programa está, para todos, garantizada cuando el actor intermediario, en este caso una ONG internacional, se retira sin que por ello quede afectado el programa. En Haití, no hay más presencia del GRET en los barrios ya abastecidos en agua potable desde 1999, todos los comités siguen existiendo y el agua sigue corriendo. Esta observación por sí sola constituye un éxito. Las comunidades se hicieron cargo de una parte de la gestión técnica y comercial de las redes y el servicio público gracias a la creación y el refuerzo de su célula “fuentes públicas”, que se ocupa de regular el conjunto del sistema y de extender la experiencia a otros barrios con o sin financiación externa. El GRET sigue participando en el nivel del abastecimiento de nuevos barrios y del refuerzo de dicha célula (financiación AFD, 2003-2005).

Tanto en Buenos Aires como en Puerto Príncipe, la redefinición de las responsabilidades de cada actor no excluye la integración de la sociedad civil. Desde el inicio de la concesión, SUEZ buscó socios para desarrollar estas actividades en los barrios carenciados con el claro objetivo de prepararse para el desafío de la expansión. En la actualidad, trabajan tres ONG en coordinación con la empresa en proyectos de expansión o adaptación de la gestión a los barrios pobres (ADESO, Alma, Eva XXI). Cabe agregar las asociaciones de usuarios que participan en el programa, por un lado, como miembros de la comisión ETOSS/AASA y, por otra parte, en el terreno (CECUC, DEUCO). A pesar de una asociación precoz con algunas ONG (IIEDAL y Fundación Riachuelo), el montaje institucional alrededor de una ONG coordinadora no fue aceptado en Buenos Aires: la unidad de desarrollo comunitario de AASA desempeña el papel de la coordinación. Es la que tiene el know-how en ingeniería social, siendo que uno de los principales retos fue la adaptación interna de la empresa al problema.

Este debate de fondo está basado, en este ámbito, en la definición del papel de las ONG y las asociaciones: ¿la defensa de los usuarios, la ayuda a la definición de políticas sociales, la asistencia técnica a las comunidades pobres, la contribución a la capacitación de la empresa para incorporar las temáticas sociales? Este debate está estrechamente vinculado con el problema de la situación jurídica de estas diferentes instituciones. Cada país dispone de un marco jurídico que refleja el papel que asumen estas asociaciones así como el papel que quiso adjudicarles el estado, resultado de un proceso histórico nacional específico.

La delegación de las responsabilidades de gestión técnica, comercial o institucional, corazón de la ingeniería social, depende por supuesto de la problemática institucional y de las formas de representatividad formal de la sociedad civil. En el caso de los servicios públicos argentinos, la

²⁸ A. Brailowsky, Anne-Sophie Boisgallais, *Intermédiation sociale et renforcement institutionnel*, Cahiers scientifiques du GRET, 2000.

cooperativa de servicios es un modelo equivalente al de los comités de agua del programa de Puerto Príncipe. Existen en el territorio de la concesión experiencias fuertes de esta naturaleza²⁹.

Así como las comunidades pobres son conscientes de la oportunidad de una redefinición de los papeles de los actores involucrados en la privatización, las ONG también se volvieron a posicionar estratégicamente, divididas entre la ventaja de trabajar con un socio eficaz en la gestión y el inconveniente de ver cómo un actor que desarrolla proyectos viene a reemplazarlo en sus acciones.

La sociedad civil organizada o intermediaria tiene un papel que desempeñar cualquiera sea el modelo adoptado. Debe profesionalizar, así como el conjunto de los actores, su enfoque, ya sea desde el punto de vista operacional o el de la participación en la definición de políticas sectoriales.

Las universidades

Ambos programas suscitaron el interés del sector universitario nacional e internacional. En el contexto actual, el medio universitario desempeña, para nosotros, un papel esencial. Como la prioridad consiste en reflexionar en los modelos, analizar los procesos, parece lógico apelar a estas instituciones. La universidad representa un lugar neutral, favorable para el trabajo multisectorial de reflexión y de formulación de propuestas.

En Puerto Príncipe, ese papel fue asumido por la universidad Quisqueya y el grupo Crecimiento a través de la organización de seminarios y publicaciones. En Buenos Aires, varias universidades se abocaron a estudiar el programa o la concesión en general (IAE – Universidad Austral, General Sarmiento, UBA, San Andrés, Don Torcuato, FLACSO), estudiando cada una la problemática a partir de su ámbito de competencia y su disciplina (gestión, sociología, ciencias políticas, etc.). Finalmente, a nivel internacional, se desarrollaron proyectos de cooperación o simplemente contactos con el LATTS, la New School University, el WEDC, el IHE-Delft.

Este documento publicado en tres idiomas (inglés, francés, español) brindará la oportunidad de reforzar los contactos entre estas diversas instituciones y de aunar un conjunto de conocimientos y análisis. La necesidad de hacer un balance de estas últimas dos décadas debe contar con el apoyo intelectual de investigadores y universidades.

Claro está que falta definir las modalidades institucionales y los mecanismos administrativos que permitan formalizar dicha cooperación. Una vez más, esta observación nos lleva al concepto de asociación y más particularmente al papel de las agencias internacionales.

Las universidades en la actualidad tienen un papel muy claro que desempeñar: deben contribuir a la definición de los proyectos de sociedad que abarcan problemáticas de la realización de las misiones de servicio público y del acceso de los más pobres a los servicios básicos. Desde esta perspectiva, deben asumir un papel proactivo aproximándose al terreno y participando en la evaluación y formalización de las prácticas.

Los sindicatos

En ambos casos, el programa se benefició con el discreto y constante apoyo del sindicato de la empresa. Esta situación se explica por razones muy concretas: la relación entre la problemática laboral en los barrios pobres y las normas de seguridad laboral, el hecho que numerosos empleados del servicio público vivan en estos barrios y finalmente la visión ciudadana del papel solidario de la organización sindical. La capacidad de la empresa de servicio público de disponer de una red de

²⁹de Gouvello Bernard, *la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale, lecture au travers du phénomène coopératif*, thèse d'urbanisme soutenue en 1999 à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

comunicaciones con los barrios constituye un elemento esencial para garantizar la seguridad de las personas y los materiales. En ambos casos, el programa favoreció la legitimidad de la empresa.

El contexto de crisis por la que pasó la Argentina y la extrema marginalidad de estos barrios fortalecieron la necesidad de dicho programa. El sindicato SGBATOS de Aguas Argentinas, accionista de la empresa gracias al programa de propiedad participada, desempeñó un papel decisivo interna y externamente para garantizar la institucionalización del proyecto. La cooperación entre el equipo del programa y el sindicato ha de encontrarse a varios niveles. Desde el punto de vista operativo, los delegados sindicales están en contacto periódico con los equipos para garantizar una comunicación actualizada y una intervención coordinada. La secretaría del sindicato, su autoridad máxima, es objeto de consultas y se la asocia a la definición y planificación estratégica del programa. Una persona dentro del equipo de desarrollo comunitario está a cargo del seguimiento de esta coordinación. Este mecanismo formal es el fruto de un conjunto de actividades participativas realizadas entre el equipo de desarrollo comunitario y el sindicato desde el año 2000.

En la actualidad, después de la etapa de participación en los resultados a través de los programas de participación, el papel del sindicato en la defensa de los derechos de los trabajadores pasa también por su contribución en la definición de la responsabilidad social de al empresa.

2.2. La asociación

Observamos que la asociación es un factor determinante del buen funcionamiento de los programas. Los resultados positivos obtenidos en sendos programas se deben principalmente al hecho que contenían objetivos claros en términos asociativos: la metodología debía permitir construir un consenso a partir de la identificación y la satisfacción de los intereses de las distintas partes interesadas. En ambos casos, los resultados son elocuentes.

Los programas “barrios carenciados” permitieron mejorar las condiciones de vida de los barrios y contribuir a una mejor gobernabilidad. El método empleado en ambos programas, basado en la participación de los actores en un enfoque constructivista, consistió en lo siguiente:

- aclarar el papel de cada actor alrededor de objetivos concretos,
- optimizar la gestión de los recursos en una lógica de intereses compartidos,
- fortalecer la legitimidad de la empresa gracias a sus contactos con las poblaciones más pobres,
- contribuir a la democratización de la vida pública sobre la base de una negociación a partir de los derechos y deberes de cada cual.

Hemos podido observar que la calidad de la asociación estaba condicionada por distintos factores:

- La calidad de los actores,
- La definición de la distribución de los papeles y responsabilidades,
- La transparencia y claridad de los objetivos y de las reglas del juego.

En ambos casos no existe, al inicio del programa, un espacio institucional que aúne a los actores y permita lograr el consenso necesario para el inicio de las actividades. La construcción de dicho espacio se hace en el transcurso del programa y ha sido facilitada por la obtención de los primeros resultados.

La prioridad lógica que sigue a esta primera etapa de consensos consiste entonces en lograr mejorar dicha asociación. El capítulo siguiente encara las tres dimensiones en cuestión que para nosotros son clave:

- la construcción / estabilización de la asociación mediante la definición de papeles y responsabilidades;
- la función de la ingeniería social;
- el establecimiento de un dispositivo de garantías de la realización de los dos aspectos anteriores.

Recomendaciones

El proceso de construcción y estabilización de la asociación por la definición de los papeles y las responsabilidades

En las experiencias presentadas, el objetivo primordial consiste en asegurar la voluntad política en el marco de un consenso que abarque al conjunto de los actores nacionales e internacionales en aras de construir una asociación de calidad que permita lo siguiente:

- facilitar y moderar las relaciones entre actores;
- profesionalizar a los participantes desde el punto de vista de la ingeniería social,
- disponer de un sistema independiente de seguimiento y evaluación con un sistema de
- gratificación / sanciones.

El logro de este objetivo es factible en ambas configuraciones: servicio asegurado por una empresa pública en Puerto Príncipe o asociación entre lo público y lo privado en Buenos Aires.

La naturaleza de los modelos elegidos no constituye un obstáculo a la realización de proyectos sustentables de aprovisionamiento en los barrios marginales. Toda la dificultad estriba en la capacidad de cada una de estas experiencias de aclarar la distribución de papeles y responsabilidades entre los diversos actores: ¿quién hace qué?

El éxito de sendas experiencias presentadas proviene de la capacidad de una de las instituciones a tomar el lugar del conjunto de los actores, pero ello en la perspectiva específica de dar a cada una de las partes interesadas el papel que le corresponde y que habrá de aparecer claramente durante la ejecución del programa³⁰. En el caso de Haití, este actor es la ONG, en el caso de Buenos Aires se trata de la empresa concesionaria. En ambos casos existe una visión implícita del papel de cada uno. Dicha visión se instaura durante la realización del programa, en donde cada cual construye su rol al mismo tiempo que se van construyendo las redes. Claro está que la naturaleza institucional del actor-motor condiciona el desarrollo de cada programa pero se pueden percibir ciertas recurrencias. Por ejemplo, las reticencias del conjunto de las instituciones existen en ambos casos. En el caso de Puerto Príncipe, la toma de conciencia por parte de la ONG de la necesidad de su “biodegradabilidad” como prueba de su éxito debe colocarse en paralelo con la necesidad para la empresa concesionaria de fortalecer la legitimidad y la capacidad de la autoridad de control, el ente regulador. ¿Para qué ir más allá de su mandato y asumir transitoriamente responsabilidades o iniciativas que nadie ha formulado? Sólo el éxito de la experiencia representa el argumento que podrá convencer, pero ¿cómo llevar a cabo la experiencia si la institución en su conjunto no está convencida del interés del asunto mientras que los riesgos están presentes y son muy reales?

Para nosotros, debido a que su papel está mal definido, las agencias internacionales, no condicionadas a los resultados y no involucradas en la realidad de las operaciones, son un elemento que contribuye al aspecto borroso general de la situación y que pueden ser considerados como el principal obstáculo al establecimiento de programas de desarrollo sustentable. Hay que decir que son ellas las que inventaron el concepto. Se trata aparentemente de una paradoja, ya que estas instituciones por sí solas tienen el mandato y la legitimidad del “desarrollo sustentable” y de la “lucha contra la pobreza”. Ya sea que se trate de la ONU, del FMI o del BM, estas instituciones son esenciales para garantizar la preparación de políticas internacionales. Aun si no son ni deben ser instancias supranacionales, deben pasar a ser garantes de la definición y del logro de los objetivos de desarrollo, en particular en lo que se refiere al acceso de los más desfavorecidos a los servicios básicos. Disponen de los medios humanos y financieros para llevar adelante esta misión. En los dos ejemplos presentados, es sintomático observar que han sido incapaces de sostener iniciativas que, por otra parte, estaban perfectamente alineadas con sus objetivos de acceso universal a los servicios y de lucha contra la pobreza así como en

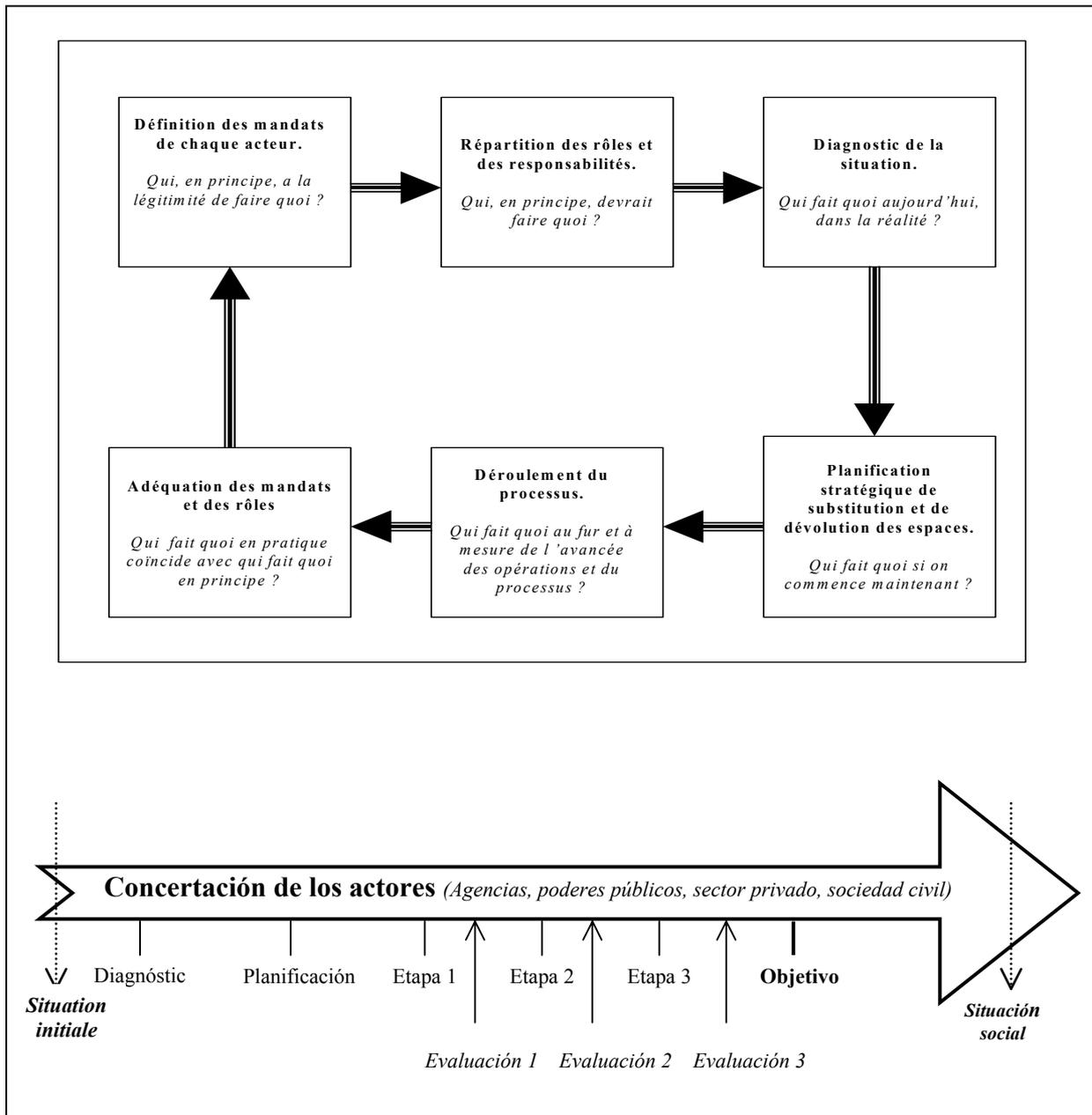
³⁰ Brailowsky Alexandre & Boisgallais Anne-Sophie, *Intermediation sociale et construction institutionnelle*, GRET, 2000.

metodologías participativas que ellas preconizan. ¿Porqué tanta incapacidad en acompañar oportunamente las *success stories*³¹ cuando eso les permitiría no solamente alcanzar sus objetivos sino también fortalecer su legitimidad?

El papel de intermediario institucional, una de las razones del éxito de ambos proyectos podría ser explícitamente asumida por estas instituciones en vez de ser dependiente de la toma de iniciativa de uno de los actores, tanto más cuanto que hay un conflicto de intereses y que el hecho de asumir esta sustitución por parte de uno de los actores operacionales crea temporariamente más confusión y contiene riesgos evidentes de traba. La debilidad de las agencias internacionales, que es justamente el no ser operativas, se transformaría entonces en una fuerza si eligiesen asumir su papel de mediadoras, papel que además parece ser totalmente compatible con su mandato.

³¹ Braïlowsky A., Gay B., Présentation du programme d'AEP dans les bidonvilles de Puerto Príncipe à la BID, Février 1999.

Figura nº 6 – Planificación estratégica de la construcción de la asociación - cuadro inmodificable



La función de la ingeniería social

La segunda recomendación se refiere a la profesionalización del sistema metodológico, la ingeniería social y sus dos vertientes: la coordinación institucional operativa y la intervención social propiamente dicha en los barrios.

Los principios de la ingeniería social, entre los cuales se encuentra la lógica de los intereses compartidos, se aplican realmente a nivel institucional para la construcción de una asociación, como acabamos de verlo.

La otra vertiente de la ingeniería social es la intervención social ante las comunidades. La profesionalización y el reconocimiento de la disciplina son dos objetivos esenciales a corto plazo para el sector del agua y el saneamiento pero también para el desarrollo en general. Las herramientas

creadas y utilizadas para los dos programas reflejan el nivel de profesionalismo que hace falta para el desarrollo y cómo herramientas participan en los logros, la sustentabilidad y también la rentabilidad de los proyectos.

La *Guía de la ingeniería social* del GRET y el *Manual de gestión integrada para los barrios carenciados* de Aguas Argentinas son dos aplicaciones concretas de un mismo enfoque. La extensión de esta última a otros proyectos y otros países así como la constitución de un programa de capacitación universitaria para esta disciplina deberían constituir dos perspectivas fuertes en los años venideros para el mundo que se especializa en desarrollo.

El establecimiento de un dispositivo de garantías de la realización de los dos aspectos anteriores

La creación de un “comité de ética”³² o *comité de sabios* que garantice el establecimiento de este consenso político, la aplicación de una metodología de intervención social adaptada y que asimismo fuese responsable por la adjudicación de los fondos y el seguimiento de los programas con un sistema de premios para las experiencias exitosas nos parece ser la recomendación más importante que se pudiera hacer hoy. Representa el primer paso insoslayable sin el cual los proyectos se verán confrontados a los mismos riesgos y las mismas dificultades, independientemente de saber si los programas se ejecutan en el marco del servicio público o en las asociaciones entre lo público y lo privado.

La creación simultánea de este comité y de un fondo internacional para el agua y el saneamiento son dos herramientas sencillas que, junto con la aprobación y difusión de las buenas prácticas de ingeniería social, deberán garantizar rápidamente la multiplicación de las intervenciones en una perspectiva de realizaciones concretas que van más allá del marco obsoleto de los programas pilotos.

La opción “privatización” vuelve a ser en este momento sólo una posibilidad entre tantas en un claro marco de distribución de roles y responsabilidades. Cualquiera sea la elección del modelo, los objetivos han quedado fijados, el método está disponible y un simple sistema de seguimiento con indicadores comunes garantizaría la transparencia dentro de las reglas del juego y el establecimiento de la competencia de los actores. Pero, además, este sistema dejaría a los beneficiarios la libre elección y no condicionaría la obtención de fondos a la participación de uno de los actores o falta de ella.

Esta propuesta vuelve a colocar en primer plano la participación comunitaria y la apropiación del servicio por parte de las poblaciones como condiciones primeras de la sustentabilidad de los proyectos de agua y saneamiento, ya sea que se hayan desarrollado a escala de un pueblo, de una gran metrópolis o de todo un país.

Bibliografía

Bibliografía general

Allou Serge, *La nouvelle donne des services publics marchands*, Document de travail n°2, GRET, 1998.

Bako-Arifari Nassirou, *Rétribution des fonctions politiques locales et corruption*, Mainz Universitat, thèse en cours.

Barthelemy G., *Splendeurs d'un après midi d'histoire*, 1995, Ed l'Harmattan.

³² Véase el Anexo n°2 – Algunas pistas para la instauración de un dispositivo de garantías profesionales e institucionales (A. Brailowsky)

Coing Henri, *Contrat et régulation*, Groupe de travail « Analyse comparative de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs », 1998.

Conan Michel, *La coproduction des biens publics*, tesis de urbanismo, Paris XII, 1996

Dollfus Olivier, « la ville et l'Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994.

Emmanuel Evens, *Gestion sociale de l'eau et développement local*, Coloquio internacional sobre el desarrollo local, Port-au-Prince, 27-30 juillet 1998.

Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, PUF, 1998.

Laville J-L, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

Lorrain Dominique, « L'internalisation de la gestion des réseaux urbains: retours d'expérience », *Journal des Mines*, août 1999.

Lyonnaise des Eaux, member business partners for development, *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, sept.1998, Suez Lyonnaise des Eaux.

Narayan D., *Participatory Evaluation: tools for managing changes in water and sanitation*, World Bank technical paper n° 207, 1993.

Parlement européen, Gestion de l'eau dans les pays en voie de développement. Edition provisoire – 04/09/2003. Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión sobre gestión de agua en los países en vías de desarrollo: política y prioridades de la cooperación para el desarrollo de la UE.

Petitpas F.; Braïlowsky A., *L'Ingénierie sociale*, 1998.

Petrella Ricardo, « La nouvelle conquête de l'eau », *Le Monde diplomatique*, marzo de 2000.

PNUMA, « La sostenibilidad del desarrollo en America Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades », revue de la CEPAL, octobre 2001.

Programme Solidarité Eau, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Ministerio francés de Cooperación, 1998.

Ramonet I., Cassen B., Robert A.C., *La ruée vers l'eau*, Manière de voir n° 65, Ed. Le Monde Diplomatique; sept.-oct. 2002.

Stiglitz J., *La grande désillusion*, 2001, Fayard, Paris.

Bibliografía sobre Puerto Príncipe

Braïlowsky Alexandre & Boisgallais Anne-Sophie, *Intermédiation sociale et construction institutionnelle*, GRET, 2000.

Braïlowsky A., Gay B., Présentation du programme d'AEP dans les bidonvilles de Port au Prince à la BID, Février 1999.

CAMEP INFO, Vol.1 n°16, Boletín noviembre-diciembre de 1998.

Carlier Rodolphe, *Mise en place d'un audit externe de la gestion de l'eau dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, GRET, 1999.

Decaux Bernard, *Port-au-Prince water supply project, implementation completion report*, World Bank, novembre 1999.

Désinor Jocelyne & Léger Jonas, *Le problème posé par la fourniture des services d'alimentation en eau potable et assainissement dans les bidonvilles: étude de cas de Cité l'Éternel*, Colloque international sur le développement local, Port-au-Prince, 27-30 juillet 1998.

Dingan'Bazabas, *Du marché de rue en Haïti, « le système urbain de Port-au-Prince face à ses entreprises d'espace-rue »* colección Villes et Entreprises, L'Harmattan, 1997.

Fass S., *Political economy in Haïti*, Transaction Publishers, London, 1990.

Godard Henry R., « Port-au-Prince (1982-1992): un système urbain à la dérive », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994.

GRET-Haïti (equipo de ingeniería social) y Matthieussent Sarah, *Guide pratique de l'ingénierie sociale*, 1999.

GRET – Hydro conseil: *Rapports des programmes d'adduction d'eau potable dans les bidonvilles de Port au Prince*, 1994 – 1999

Holly Gérard, *Les problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince*, Comisión para la conmemoración del 250 Aniversario de la fundación de la ciudad de Puerto Príncipe, 1999.

ICEA, *Rapport d'évaluation des options de modernisation de la CAMEP*, Paris, 1998.

Matthieussent Sarah, *La légitimité des acteurs dans la gestion de l'eau*, recueil d'entretiens, GRET, 1997.

Matthieussent Sarah, *Réflexion sur la pérennité du programme AEP GRET/CAMEP et stratégies d'intervention pour le programme d'assainissement*, GRET, 1999.

Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, *Projet de loi-cadre du secteur de l'eau potable et de l'assainissement*, versión provisoria, mayo de 1998.

Sabatier Bélinda, *Autonomisation du programme d'approvisionnement en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince*, rapport de stage, GRET, setiembre de 1998.

Valfrey Bruno, *Les opérateurs privés du secteur de l'eau dans les quartiers mal lotis de Port-au-Prince*, Hydroconseil, Paris, 1997.

Valfrey Bruno, *Rapport de mission*, Hydroconseil, noviembre de 1998.

Verdeil Véronique, *Le commerce de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince, analyse de l'approvisionnement en eau des ménages et des réseaux de distribution: Drouillard, Cité l'Éternel, Solino et Tichéri*, GRET, 1995.

Verdeil Véronique, *Evaluation des performances des comités de gestion de l'eau*, GRET, 1997.

Bibliografía sobre Buenos Aires

Abdala Manuel, Spiller Pablo T., *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, 1999, Temas grupo editorial, Buenos Aires.

Aguas Argentinas, Memoria y balance 1994-2001

Aguas Argentinas, Contrato de concesión y régimen tarifario de la concesión, 1993.

Altimir Oscar, Beccaria Luis, *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza en la Argentina*, 1997, Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento, colección Investigación, serie Informes de Investigación n°4.

Aristizabal G, Braïlowsky A., *Sostenibilidad de los proyectos de agua y saneamiento*, 2000.

Aristizabal G, *Informes de misión 2000-2003*.

Aronskind Ricardo, *Más cerca o más lejos del desarrollo ? Transformaciones económicas en los '90*, dic.2001, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Aspiazu D., Schorr M., *Crónica de una sumisión anunciada*, FLACSO, Mayo 2003.

Braïlowsky A., Botton S., Camus B., « El negocio de la responsabilidad social », reseña especial, *Perspectives*, revista de la cámara de comercio franco-argentina n°1159, Primer trimestre de 2003.

Braïlowsky A., *Manual de gestión integrada para los barrios de bajos recursos de la concesión de Buenos Aires*, GDC-AASA, 2001.

Braïlowsky A., *Présentation programme AASA quartiers défavorisés*, Forum de La Haye, Mars 2000.

Braïlowsky A., *Rapport de la mission d'assistance technique pour AASA BID*, sept 99 – sept 2000. Hydro conseil.

Braïlowsky A., *Présentation AASA au séminaire AIDIS 2003*, GDC-AASA; Septembre 2003

Braïlowsky A., Marcoux F., *Compte rendu de la mission de la GDC d'AASA à Cuba et en Haïti*.

Coll. Banco Mundial, Grupo de trabajo de ONGs sobre el banco Mundial, Instituto de investigaciones del Nuevo Estado, *Privatizaciones e Impacto en los sectores populares*, 2000, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Galiani Sebastian, Gertler Paul, Schargrotsky Ernesto, *Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality*, working paper n°154, Center for research on economic development and policy reform, Stanford University, august 2002.

de Gouvello Bernard, *la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale, lecture au travers du phénomène coopératif*, thèse d'urbanisme soutenue en 1999 à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (dir: H. Coing)

INDEC, *incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Gran Buenos Aires*, información de prensa, Octubre 2002.

Mathys A., Journées techniques SUEZ, *Eau pour tous*, Abstracts.

Mestrallet G, *La vraie bataille de l'eau*, artículo publicado en *Le Monde*, 26 de octubre de 2001.

Paladino M. *Aguas Argentinas: el proyecto de desarrollo social*, estudio de casos, IAE, Universidad Austral.

Payen G., Presentación de SUEZ ante el BM y el BID, Washington

Prévôt-Schapira M.F., « Buenos Aires: entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale », p.195-207 in Navez Bouchanine *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, L'Harmattan, 2002, Villes et Entreprises, 411p.

Rivera Daniel, *Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento, lecciones de seis países en desarrollo*, 1997, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington.

Sidicaro Ricardo, *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, 2001, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

SUEZ Environnement, Hydro Conseil, GDC-AASA, *Pratiques recommandées en Ingénierie sociale*, 2000.

Van Wassenhove L., *Partenariat Public Privé et accès aux services d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres des grandes villes des pays en développement; Etude de cas: la concession de BuenosAaires*. Tesina de fin de estudios, ICHEC, Bruxelles, 2003.

Soporte en video

Brailowsky A., Lamy D., Marcoux F., *Agua para todos*, documental, GDC-AASA, Buenos Aires, 2000.

Brauman R., *La pitié dangereuse*, documental, 1994.

GRET – Haití, *Dlo Selavi*, documental, 1997.

GRET – Haití, *Eau et santé à Port-au-Prince*, documental, 2002.

Peck R., *Le profit et rien d'autre*, documental, 1999.

Listado de cuadros, figuras y gráficos

Cuadro nº 1 – Importancia espacial y demográfica de las zonas transformadas en villas de emergencia de los cinco municipios de la zona metropolitana de Puerto Príncipe

Cuadro nº 2 – Comparación de los precios de los distintos operadores de la venta de agua (PAP)

Cuadro nº 3 – Principales fuentes de AEP en los barrios carenciados (PAP)

Cuadro nº 4 – Recapitulación de las distintas etapas de la financiación de la intervención (PAP)

Cuadro nº 5 – Síntesis de la alimentación en agua potable de los 24 barrios de Puerto Príncipe

Cuadro nº 6 – Cobertura de agua y saneamiento antes de la privatización (Buenos Aires)

Cuadro nº 7 – Población conectada y por conectar a los servicios por tipo de barrio (BA, 1993)

Cuadro nº 8 – Población conectada y a conectar a los servicios por tipo de barrio (BA, 1998)

Cuadro nº 9 – Población conectada entre 1993 y 1998 por tipo de barrio (BA)

Cuadro nº 10 – Nuevas modalidades de abastecimiento en agua y nuevos patrones de consumo

Cuadro nº 11 – Peso del programa “barrios carenciados” en la gestión de la empresa

Cuadro nº 12 – Impacto en la gobernabilidad

Cuadro nº 13 – Presentación de los actores y sus mandatos para cada proyecto

Figura nº 1 – Organigrama del nuevo servicio (PAP)

Figura nº 2 – Los barrios carenciados y el conurbano bonaerense (concesión de AASA)

Figura nº 3 – Preparación de la empresa a la gestión de los barrios carenciados

Figura nº 4 – Los barrios carenciados de la concesión conectados a la red de agua

Figura nº 5 – Perspectivas de expansión de las redes en los barrios carenciados de la concesión

Figura nº 6 – Planificación estratégica de la construcción de la asociación

Gráfico nº 1 – Comparación Puerto Príncipe - Buenos Aires para la evolución del abastecimiento de agua en los barrios carenciados

Gráfico nº 2 – Comparación Puerto Príncipe - Buenos Aires en porcentajes acumulativos de la población de los barrios carenciados abastecida en agua.

Siglas y abreviaturas

AASA: Aguas Argentinas Sociedad Anónima

ADESO: Asociación para el Desarrollo Social

AEP: Abastecimiento de agua potable

AFD: Agencia francesa de desarrollo

APP: Asociación entre lo público y lo privado

BEI: Banco europeo de inversiones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAMEP: Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable

CECUC: Comisión de Enlace de Consumidores y Usuarios del Conurbano Bonaerense

CFI: Corporación Financiera Internacional

COMACO: Cooperativa de Martín Coronado.

DEUCO: Defensa de los Usuarios y consumidores.

ECHO: European Community Humanitarian Office

EDH: Electricité d'Haití

ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMI: Fondo Monetario Internacional

GDC: Gerencia Desarrollo de la Comunidad

GRET: Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques.

IAE: Instituto de Altos Estudios

IHE: Institute for Water Education (Delft)

IIED – AL: Institut International pour l'Environnement et du Développement –Amérique Latine

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

LATTS: Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés

MPG: Modelo Participativo de Gestión

ONG: Organización no Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSN: Obras Sanitarias de la Nación

PED: Países en Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP: Programa de Propiedad Participada

SGBATOS: Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias.

UBA: Universidad de Buenos Aires

UCQD: Unidad de Coordinación de los barrios carenciados

UE: Unión Europea

UMLV: Université de Marne la Vallée

WEDC: Water Engineering and Development Centre (Loughborough University)

AT: asistencia técnica
 BA: Buenos Aires
 BE: estudio de ingeniería
 DG: dirección general
 Hab: habitantes
 M: millones
 PAP: Puerto Príncipe
 QD: barrios carenciados

Anexos

Anexo n° 1: Cuadro comparativo de los obstáculos encontrados (durante la ejecución de los programas) y de las soluciones contempladas

Obstáculos	Descripción		Soluciones	
	Puerto Príncipe	Buenos Aires	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Disponibilidad del recurso hídrico</i>	- Escasa - Discontinuidad del servicio - Producción total = 100.000 m ³ /d para más de 2 M de habitantes	- Abundante - Producción: 4,5 M m ³ / día para 7 M de habitantes actualmente en la zona abastecida por AASA Consumo elevado	- Facturación universal con medidor - Tanques de almacenamiento - Delegación de gestión, participación de la población a una buena gestión	- Educación para el uso adecuado de los servicios - 20% de medidores
<i>Capacidades financieras</i>	- Inexistentes	- Muy altas	- Donaciones internacionales - Créditos, vidriera pública de los organismos internacionales	- Tarifas - Créditos, vidriera privada de los organismos internacionales
<i>Eficacia de los sistemas de gestión técnica y comercial</i>	- Regular	- Alta - Complejidad de los sistemas de información con sus consiguientes costos de gestión elevados	- Delegación de la gestión técnica y comercial	- A la espera de una definición (En función de los resultados de la evaluación del programa 2003)
<i>Capacidad de pago</i>	- Muy baja pero con un 100% de índice de cobranzas	- Regular pero 40% de índice de cobranzas	- Baja de los costos - Reparto de beneficios, participación de la población en las ganancias por racionalización de gestión	- Propuesta de adaptación de la facturación después de la crisis de 2001 - Aplicación inmediata, en enero de 2002, del programa “tarifa social”

Obstáculos	Descripción		Soluciones	
	Puerto Príncipe	Buenos Aires	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Voluntad de pago</i>	- Alta	- Muy baja	- Involucramiento de la población - Delegación de gestión	- No hay estrategia comercial para este segmento de la clientela
<i>Know-how tecnológico, capacidad de innovación</i>	- Regular	- Muy bueno	- Delegación de la gestión técnico-comercial a la población	- Búsqueda de soluciones alternativas, en condominio, materiales, etc.
<i>Voluntad política</i>	- Alta	- Distribución de los roles entre el estado y el operador confusa	- Apropiación del programa por parte de la empresa - La responsabilidad de la gestión y la definición de las políticas sociales está concentrada en el mismo actor	- No hay apropiación del programa por parte de la empresa
<i>Organización comunitaria</i>	- Buena	- Baja	- Delegación de gestión	- Desestructuración de los organismos comunitarios
<i>Nivel de educación de las poblaciones beneficiarias</i>	- Bajo	- Regular	- Capacitación para la gestión técnico-comercial - <i>Social empowerment</i>	- Programas de capacitación y educación - Análisis de las posibilidades de delegación de responsabilidades.
<i>Know-how; intervención social</i>	- ingeniería social: 5 años de asistencia técnica financiada por la AFD y la UE 1 ONG: el GRET 1 estudio de ingeniería: Hydro Conseil	- ingeniería social: 3 años de asociación con una ONG: el IIED 1 año de AT financiado por el BID, BE = Hydro Conseil 3 años de unidad especializada estructurada en el marco de la asistencia técnica del AT-BID	- Célula “fuentes de agua” dentro de la empresa, que depende directamente de la DG	- Capacitación para el desarrollo sustentable de 2.000 empleados - Creación de una unidad especializada.

Obstáculos	Descripción		Soluciones	
	Puerto Príncipe	Buenos Aires	Puerto Príncipe	Buenos Aires
<i>Institucionalización del programa</i>	SI	NO	<ul style="list-style-type: none"> - Apropiación del programa por parte de la empresa - Masa crítica de las poblaciones abastecidas > 50% 	<ul style="list-style-type: none"> - Marginalidad del segmento, 20% de la población - Falta de interés del conjunto de las partes interesadas - Debilidad de los resultados cuantitativos: < 5% de la población objetivo total
Reconocimiento de la intervención	SI	NO	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de las agencias internacionales de financiación, AFD, UE, aunque ausencia del BM y el BID 	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad actual del estado de restaurar su autoridad, redefinición de los roles y responsabilidades
<i>Incredulidad inicial de la factibilidad del programa</i>	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de las poblaciones - Adaptación de la gestión a la realidad económica y sociocultural de los barrios 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de las poblaciones - Resultados alentadores de la primera etapa de la intervención a gran escala - Oportunidad de comunicar y de hacer participar a los actores

Anexo n° 2 – Propuesta para una instauración organizacional y operacional de los programas de desarrollo futuros (A. Brailowsky)

Recomendaciones organizativas:

- Fondo internacional del agua y saneamiento: FIEA
- Comité ético de seguimiento y control del FIEA
- Definición de la distribución de roles y responsabilidades de los actores
- Foro permanente de negociación de las políticas públicas dirigido por el comité ético
- Criterios, procesos y procedimientos para la elección, ejecución y financiación de los programas: *directrices*.

Recomendaciones operativas:

- Elección de los primeros programas
- Obtención de consenso político, acuerdo del conjunto de los actores
- Aplicación de la metodología de intervención social, ingeniería social, difusión, confirmación, *directrices*, red de socios, programas de capacitación, adaptación a los distintos contextos socioculturales y distintos modelos de gestión.
- Definición del modelo de gestión (público o APP), definición participativa con el conjunto de los actores de la vida pública, el Estado, la sociedad civil, el sector privado nacional e internacional, las agencias internacionales especializadas bilaterales o multilaterales, información y educación de las poblaciones.
- Planificación participativa de los primeros proyectos
- Seguimiento y evaluación

Etapa n° 1: creación del FIEA

- Canalización de fondos públicos y privados internacionales
- Asignación a los proyectos que cumplan con las condiciones previamente definidas, consenso político, transparencia, ingeniería social, elección de un modelo de gestión (público o APP).
- Co-financiación pública nacional y privada nacional e internacional.

Etapa n° 2: Nombramiento y formación del comité ético

Composición:

- Comunidad internacional
 - Agencias de financiación, BM, BID, BAD, UE, UN, BILATERALES, 10
 - Comités existentes, 2, IWA, GSBWC, WRAC, ...
- Estados
- Sociedad civil:
 - ONG locales
 - Fundaciones
 - Asociaciones
 - ONG internacionales
 - Redes de universidades e investigadores
- sector privado:
 - Multinacionales
 - Empresas locales
 - Estudios de ingeniería
- Personalidades independientes

El comité ejecutivo (elección por Asamblea general)

- Mandato de 3 años
- Composición:
- Presidente, 1, (personalidad independiente)
- Vicepresidente, 4 (uno por cada actor: estado, sociedad civil, agencias internacionales, sector privado)
- Porta voz, 1
- Secretarios, 2
- Tesorero, 1

Planificación estratégica

1. Identificación y arranque de los primeros programas:

- África (Senegal, Sudáfrica, Angola)
- Caribe (Cuba, Jamaica, Haití)
- Asia (Malasia, China, India)
- América Latina (cono sur: Brasil, Argentina, América del Sur: Venezuela, Bolivia; América central: Guatemala, Honduras)
- ciudad o una zona rural/país/continente
- zona en todo el país 2005 y programa global en los 15 primeros países 2004.

2. Definición y difusión de las metodologías de ingeniería social:

- Creación de redes, un sitio por continente o subcontinente
- Formalización de un logo asignado por el comité
- Capacitación de todos los actores en los 8 programas elegidos,
- Creación de un programa de ingeniería social para cada continente
- Capacitación de los capacitadores
- Redacción de manuales, *directrices*, procedimientos, procesos, contenido, caja de herramientas, métodos, etc.

3. Instauración de un sistema de evaluación del seguimiento de los programas (Indicadores técnicos, comerciales, financieros, institucionales y sociales)