

XII. ¿DÓNDE SE HAN ESCONDIDO TODAS LAS ALTERNATIVAS? EL DECLIVE DE LAS OPCIONES DE POLÍTICAS DE AGUA EN ÁFRICA

Kate Bayliss y Al-Hassan Adam

En este capítulo se documentan las conclusiones de nuestro estudio para identificar alternativas exitosas a la privatización y la comercialización del suministro de agua y saneamiento en África. A pesar de los grandes esfuerzos invertidos en la investigación, no hallamos ningún ejemplo de alternativas realmente sólidas en el África subsahariana, si bien es cierto que en el norte del continente se pueden encontrar ejemplos más variados y prometedores. Los casos identificados están más dominados por la comercialización y la gestión de grandes empresas (es decir, por la corporatización) que por la idea de la solidaridad del sector público. Y dado que encontramos aún menos alternativas en el suministro de saneamiento, nuestro análisis se centra en el abastecimiento de agua.

El capítulo comienza con una visión general sobre la situación del suministro de agua en el continente. En el África subsahariana, los servicios de agua en las áreas urbanas se caracterizan por un bajo índice de acceso, el deterioro de las infraestructuras, una fuerte dependencia de los donantes en el contexto de un fuerte déficit de fondos, y un creciente número de habitantes en barrios marginales urbanos que quedan fuera del alcance de los proveedores formales de servicios de agua. Esta situación contrasta con la del norte de África, donde los índices de acceso tanto a agua como a saneamiento superan con creces los de otras regiones en desarrollo.

Partiendo de este contexto, el capítulo plantea el enfoque de nuestra investigación, que buscaba encontrar casos específicos de alternativas en toda la región, tanto en el ámbito de empresas y municipios, como de organización comunitaria y activismo. Aunque la privatización no es un fenómeno extendido en África, el continente ha vivido un importante giro normativo hacia la mercantilización. En el África subsahariana, los casos que cumplían con los criterios de eficiencia tenían menos puntos en términos de inclusión y equidad social. Sin embargo, algunos casos del norte de África –sobre todo en Marruecos y Túnez– ofrecen estudios de casos comparativos muy relevantes.

En el siguiente apartado del capítulo se destacan los éxitos y los fracasos de los casos analizados, que se clasifican según el tipo de alternativa. A continuación, se repasan algunos de los temas clave que han determinado el suministro de agua en la región, como el impacto y el carácter cambiante de la colaboración con el sector privado, el papel de los distintos actores, y el gran problema de la financiación. El último apartado termina esbozando algunos ámbitos sobre los que cabría seguir investigando.

Una de las limitaciones de nuestro estudio es que se basa fundamentalmente en bibliografía y, por lo tanto, depende de fuentes secundarias, aunque reforzadas por nuestros estrechos contactos con la red Africa Water Network (www.africawaternetwork.org). Puede que nuestras conclusiones reflejen un sesgo en la bibliografía y que existan otros casos que no han sido documentados (especialmente teniendo en cuenta que éste es un campo sobre el que se ha investigado poco hasta la fecha). Pero puede también que nuestras conclusiones ilustren la realidad de que el África subsahariana está muy por detrás del resto del mundo en lo que se refiere a la existencia de alternativas sólidas al suministro comercializado y privatizado de agua (véanse, a modo comparativo, los capítulos sobre Asia y América Latina). Y lo que resulta aún más desalentador es que nuestro estudio examina casos que han sido loados como buenos ejemplos de abastecimiento público pero que, sometidos a un análisis más exhaustivo, se revelan sólo exitosos en términos de eficiencia y no porque cubran las necesidades de los ciudadanos.

La situación del suministro de agua en África

Los índices de acceso al agua y el saneamiento en el África subsahariana están muy por debajo de los registrados en la mayoría de regiones del mundo. Además, las mejoras que se han alcanzado desde 1990 han sido, en el mejor de los casos, modestas (véase la tabla 12.1). Según los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la meta consiste en “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” (ODM 7.C; www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml). En el caso del África subsahariana, se trata de objetivos relativamente bajos, que se situarían en una cobertura del 75 por ciento para el agua y del 50 por ciento para el saneamiento; no obstante, es improbable que se alcancen. El norte de África, por su parte, alcanzará muy probablemente sus objetivos en cuanto a índices de acceso, fijados en un 81 por ciento para el saneamiento y un 94 por ciento para el agua potable (JMP 2008).

Los datos presentados en la tabla 12.1 proceden del Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de agua y Saneamiento (JMP), establecido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para supervisar los avances con respecto a los ODM. La información es útil para realizar comparaciones generales, pero las cifras podrían ser poco exactas. Según la definición del JMP, una fuente de agua mejorada “es aquella que, por la naturaleza de su construcción, protege la fuente de la contaminación externa, en particular de la contaminación con materia fecal”. Estas

fuentes serían, también según la clasificación empleada por el JMP, los servicios de agua por tubería conectados a una vivienda, parcela o patio, los grifos o caños públicos, los pozos entubados o pozos-sondeo, los pozos excavados protegidos, los manantiales protegidos y la captación de aguas pluviales (JMP 2010 34).

Tabla 12.1: Índices regionales de cobertura para agua y saneamiento (1990 y 2008)

	Cobertura de agua potable (% de la población)		Cobertura de saneamiento (% de población)	
	1990	2008	1990	2008
Asia occidental	86	90	80	85
América Latina y el Caribe	85	93	69	80
Asia sudoriental	72	86	46	69
Asia oriental	69	89	48	65
Comunidad de Estados Independientes	92	94	89	89
Oceanía	51	50	55	53
Asia meridional	74	87	25	36
Norte de África	88	92	72	89
África subsahariana	49	60	28	31
Regiones en desarrollo	71	84	41	52
Regiones desarrolladas	99	100	99	99
Mundo	77	87	54	61

Fuente: Joint Monitoring Programme 2010.

Para calcular el porcentaje de población que dispone de acceso a fuentes mejoradas, el JMP recopila datos e información de las oficinas nacionales de estadísticas y otras instituciones relevantes que efectúan encuestas sobre hogares y censos nacionales. Estos informes presentan información de las respuestas recogidas por esas encuestas sobre cuestiones relacionadas con la fuente de agua de las familias. Por ejemplo, en Ghana, la encuesta MICS 2006 ofrece datos basados en una muestra de 6.302 hogares de todo el país. En la encuesta, se pide a las personas que responden en nombre de cada hogar que señalen cuál es su fuente de agua. Traduciendo esto al marco del JMP, sólo los usuarios de fuentes de agua potable ‘mejoradas’ se definen como personas con acceso.

Este enfoque tiene sus limitaciones. En primer lugar, el mero hecho de que las personas paguen un precio por el agua no significa que ésta sea ‘asequible’, ya que puede que dicho uso suponga la renuncia a otros bienes esenciales. Puede también que allí donde los hogares afirman disponer de acceso, se consuma menos de lo

necesario debido al costo. En segundo lugar, los datos del ODM y el JMP no incorporan el tiempo que se dedica a obtener el agua. Los estudios indican que el consumo de agua se mantiene bastante estable cuando se tarda menos de media hora en ir a buscar agua y volver, pero que cae cuando se tiene que dedicar más tiempo (JMP 2008). Según la Encuesta demográfica y de salud correspondiente a 2003 de Ghana, casi dos de cada diez hogares en áreas urbanas tardan más de 15 minutos en cada desplazamiento para poder acceder a una fuente de agua. Estas personas constan como usuarios con acceso según a información de la tabla 12.1, aunque la distancia que se debe recorrer para recoger el agua implica muy probablemente que el consumo sea extremadamente bajo.

Además de esto, la recolección de agua tiene una dimensión de género. Según el estudio MICS de Ghana, las mujeres adultas tienen una mayor probabilidad de ser las responsables de recoger el agua potable que los hombres y los niños y niñas. En los hogares donde el cabeza de familia tiene una mayor educación, los hombres desempeñan un papel relativamente más importante en la tarea de recoger agua que en los hogares donde ese nivel de educación es menor (StatsGhana 2006). Así, aunque un estudio clasifique al encuestado como persona con acceso, estos datos pueden ocultar la enorme carga que pesa sobre las mujeres que recorren largas distancias para recoger agua, con consecuencias negativas para su salud como resultado de llevar grandes pesos y el consumo inadecuado. La carga es especialmente dura para las mujeres en los hogares donde el nivel de educación es menor.

A pesar de los defectos de los datos, la tabla 12.2 ofrece más detalles sobre la cobertura en el África subsahariana. Aunque se han realizado avances para reducir la *proporción* de la población sin acceso seguro desde 1990 (que ha caído del 51 al 42 por ciento), las mejoras no han conseguido mantener el mismo ritmo que el crecimiento de la población, por lo que el *número absoluto* de las personas sin cobertura ha aumentado. En 2006, 331 millones de personas en la región carecían aún de acceso a una fuente mejorada de agua potable. En el norte de África, esta cifra era aproximadamente de ocho millones.

Tabla 12.2: Proporción de la población del África subsahariana con acceso a una fuente mejorada de agua.

	1990				2008			
	Población (miles)	% cubierto	Población sin servicio (miles)	% no cubierto	Población (miles)	% cubierto	Población sin servicio (miles)	% no cubierto
Urbana	145,029	83	24,655	17	304,301	83	51,731	17
Rural	372,932	36	238,676	64	518,135	47	274,611	53
Total	517,961	49	264,160	51	822,436	60	328,974	40

Fuente: Joint Monitoring Programme 2010.

Los datos de la tabla 12.2 sugieren que el agua potable está distribuida de forma injusta, y que los índices de acceso en las zonas rurales son mucho menores, aunque el porcentaje y el número de personas que carecen de acceso seguro en ámbitos urbanos está aumentando. La proporción general de la población urbana cubierta ha permanecido estable, en un 83 por ciento. El número de personas sin cobertura ha aumentado de los 24,6 millones a los 51,7 millones, un incremento del 109 por ciento. El norte de África también fue testigo de una subida de 800.000 personas en las cifras absolutas de la población urbana sin acceso a agua, lo cual equivaldría a un aumento del 20 por ciento (cálculos de los autores basados en los datos de JMP 2010).

Las estadísticas no consiguen captar el pleno alcance de la privación en las zonas urbanas del África subsahariana. Para muchos habitantes de las ciudades, la calidad y la cantidad de agua no es suficiente. Cientos de miles de personas que supuestamente gozan de acceso a agua, sólo disponen de acceso a caños comunales con un suministro intermitente. En las zonas con menores ingresos, las personas pagan relativamente más por el agua y acarrear, además, con los costos adicionales que se asocian con la falta de acceso a agua potable. En el África subsahariana, por ejemplo, las personas que viven en la pobreza gastan al menos un tercio de sus ingresos en el tratamiento de enfermedades transmitidas por el agua o relacionadas con ésta, como la diarrea y la malaria (UN-Habitat 2006).

El África subsahariana es la región con la tasa más alta de crecimiento urbano del mundo (4,58 por ciento). En general, se calcula que en torno al 30 por ciento de la población vive en zonas urbanas, un porcentaje que está aumentando rápidamente y que se espera que supere el 60 por ciento para 2050 (UNDESA 2007). El crecimiento urbano en el África subsahariana suele ir acompañado de la expansión de barrios marginales. El subcontinente tiene la mayor prevalencia de barrios marginales del mundo, puesto que en ellos vive el 71,8 por ciento del total de la población urbana. En los últimos 15 años, el número de habitantes de barrios marginales en la región casi se ha duplicado, pasando de los 101 millones en 1990 a los 199 millones en 2005, y se espera que alcance los casi 400 millones en 2020. En algunas ciudades prevalecen altos índices de desigualdad, especialmente en Sudáfrica y Namibia, así como en Maputo (UN-Habitat 2008a). Por todo el subcontinente se extienden ‘ciudades marginales’ (es decir, allí donde la prevalencia de barrios marginales es tan alta que éstos representan la forma más habitual de asentamiento humano), donde los hogares pobres experimentan numerosas privaciones en materia de vivienda y refugio. En tales circunstancias, la falta de acceso al agua se interrelaciona con el crecimiento no planificado, por lo que la ausencia de servicios básicos no sólo es atribuible al carácter informal de los asentamientos, sino que es más bien “producto de una planificación, una construcción y unos servicios sociales inadecuados” (UN-Habitat 2008a, 113).

Aunque incluso en las comunidades planificadas se dan situaciones de privación, las autoridades municipales a menudo se niegan en redondo a ampliar servicios esenciales a los barrios informales, poniendo así en peligro a miles de

familias. En algunos casos, los asentamientos son calificados de ciudades sólo por el tamaño de la población, pero carecen de las infraestructuras y las actividades económicas necesarias para que una ciudad sea viable (UN-Habitat 2008a, 109). La rápida urbanización ha supuesto que muchos residentes queden al margen del alcance de la red canalizada y dependan de fuentes alternativas de agua, tales como pozos privados, pequeños proveedores privados, el suministro organizado por la comunidad o fuentes de agua insalubre.

En gran parte del África subsahariana, el sistema de agua se caracteriza por una infraestructura obsoleta que necesita reparaciones y recambios, por no decir ya extenderse a las áreas sin servicio. Un estudio reciente sobre las necesidades de gasto en infraestructuras de Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD) apunta a una sustancial brecha en los fondos. Los autores del estudio calculan que la cifra estimada de gasto para infraestructuras de suministro de agua y saneamiento se situaría en unos 21.900 millones de dólares estadounidenses (USD) al año. El gasto actual está en torno a los 7.600 millones de USD (Foster y Briceño-Garmendia 2010). El margen para incrementar los ingresos a partir de las tarifas de los usuarios es escaso, ya que las tarifas promedio de la región son altas, y oscilan entre los 0,86 y los 6,56 USD/m³. Estas cifras son superiores a las de otras regiones en desarrollo, donde la tarifa promedio está entre los 0,03 y los 0,6 USD/m³, y no están muy lejos de las de los países de la OCDE, donde las tarifas promedio del agua se sitúan en torno a 1 USD/m³ (Foster y Briceño-Garmendia 2010).

La financiación de donantes es mucho más significativa en el África subsahariana que en otras regiones, y en el ámbito del agua y el saneamiento que en otros tipos de infraestructuras. En el conjunto de la región, en torno al 27 por ciento de los gastos de capital están financiados por donantes, porcentaje que aumenta hasta un 35 por ciento en el caso de los estados frágiles (Foster y Briceño-Garmendia 2010). No obstante, hay otros datos que sugieren que el nivel de dependencia de los donantes es mucho mayor. Según un estudio de Wateraid en Ghana, entre 2004 y 2010, alrededor del 85 por ciento del total de inversiones previstas en agua urbana fue aportado por donantes (Wateraid 2005).

En el África subsahariana, la privatización a través de grande empresas no es un fenómeno generalizado en comparación con otras regiones, y la proporción de gasto en infraestructuras de agua y saneamiento procedente del sector privado es prácticamente nula. Siguen funcionando algunas concesiones de larga duración, por ejemplo, en Côte d'Ivoire, Senegal, Sudáfrica, Níger y Mozambique, pero no se ha firmado ninguna concesión nueva en los últimos diez años (aunque el contrato en Senegal se ha prorrogado). Teniendo en cuenta el declive de esas concesiones a largo plazo, los mecanismos para interactuar con el sector privado se han transformado y ahora se pone un mayor acento en los contratos de gestión de corto plazo. A pesar de unos niveles de privatización relativamente bajos, muchos países –con una gran participación de donantes– han puesto en marcha algún tipo de comercialización en el sector del agua. En consecuencia, el suministro del

sector público suele estar dominado por prioridades comerciales, lo cual lleva a que se desdibuje la frontera entre los dos. Los procesos de comercialización allanan muchas veces el camino para la entrada del sector privado en alguna etapa posterior. McDonald y Ruiters lo resumen así (2005, 23): “Puede que la mayoría de los servicios de agua en la región siga en manos públicas —hecho que permite a los analistas liberales sostener que no se ha privatizado el agua en la región—, pero la realidad es que prácticamente todos los sistemas de agua en el África meridional han sido radicalmente transformados por las (crecientes) presiones de la mercantilización, tal como lo demuestra el creciente número de partenariados público-privados y la gestión de los servicios públicos de agua como si fueran un negocio privado”.

Resumiendo la situación, el sistema de abastecimiento de agua se caracteriza por un bajo acceso y unas infraestructuras precarias, que necesitan inversiones con urgencia, en un contexto de rápida urbanización y creciente expansión de barrios marginales. Hay grandes sectores de la población urbana que quedan al margen de la red formal de agua canalizada. En este contexto, las iniciativas de privatización han aportado escasas o nulas inversiones, pero sí han influido en los marcos normativos, y la mayoría de países han creado empresas comercializadas con un especial hincapié en la eficiencia y la sostenibilidad financiera. Mientras tanto, hay cuestiones apremiantes como la equidad y el suministro sociales que no se abordan lo suficiente.

Buscando ‘alternativas’

Nuestro objetivo era identificar alternativas a la privatización y la comercialización en África que fueran efectivas desde el punto de vista de la justicia y la equidad sociales, y no sólo de estrechos criterios de eficiencia económica. Buscamos casos sobre tres grandes temas: proveedores eficaces del sector público (como una alternativa a los servicios privatizados), suministro comunitario eficaz (como una alternativa al sector privado de pequeña escala) y ejemplos de activismo en respuesta a la privatización.

Al principio, centramos nuestra atención en el África subsahariana, y comenzamos con una lista completa de 44 países en la región. Para recopilar la información, recurrimos al uso de internet y la revisión de literatura, consultando también con contactos de redes de investigación y activismo, como sindicatos y centros académicos, e instituciones que trabajan sobre cuestiones de desarrollo e investigación. Allí donde los casos parecían ser interesantes, seguimos ahondando en nuestra investigación, buscando datos más detallados. Identificamos el principal proveedor de agua en cada país. Entre los recursos electrónicos de mayor utilidad contamos con varias páginas web del Banco Mundial con información sobre sus programas, tanto completados como en marcha y pendientes. La base de datos de IBNET, la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (www.ib-net.org/sp), y los datos proporcionados por los partenariados entre operadoras de agua (WOP 2009) nos ofrecieron una visión general sobre el rendimiento de las distintas entidades.

A medida que fue evolucionando este proceso, algunos casos empezaron a dibujarse con mayor solidez y, otros, comenzaron a descartarse. De nuestra lista original, empezamos a excluir aquellos en que sabíamos que la principal empresa de agua había sido privatizada (Côte d'Ivoire, Senegal, Gabón, Mozambique, Ghana y Camerún). También excluimos países en crisis (Somalia) o donde nuestras primeras consultas indicaban que el funcionamiento del sector del agua había sido desastroso o inexistente (como en Chad), y se puso de manifiesto que era improbable que encontráramos en ellos ejemplos inspiradores de suministro público del servicio o, al menos, alguno que hubiera sido documentado (aunque mantuvimos la mente abierta en cuanto al suministro comunitario).

Así, se hizo evidente que el alcance de las reformas neoliberales en el sector del agua es especialmente extenso en el África subsahariana, incluso aunque la privatización sólo se haya materializado en unos pocos lugares. Nigeria, por ejemplo, introdujo el Proyecto de reforma del sector urbano del agua, patrocinado por el Banco Mundial, en 2004, con la idea de promover una privatización a gran escala. Aunque la privatización no se ha hecho efectiva, está claramente en la agenda y conformando las políticas del sector. Algunos países están saliendo de un conflicto y los donantes están apoyando la reconstrucción con fondos para infraestructuras y fomentando iniciativas de reforma del sector como los partenariados con el sector público (por ejemplo, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Burundi, República Centroafricana, Angola). Después de unas consultas iniciales, ampliamos la región geográfica analizada para incluir el norte de África, una vez resultó que Marruecos y Túnez ofrecerían casos pertinentes para nuestro estudio y podrían resultar interesantes para compararlos con los del África subsahariana. Así fue, por tanto, cómo seleccionamos los países.

Además de examinar las actividades de las empresas públicas, buscamos también pruebas de un suministro de servicios a menor escala, en el ámbito comunitario, en cada uno de los países restantes. También buscamos ejemplos de activismo y los impactos de protestas contra las políticas neoliberales en el sector del agua. Nuestra labor en este ámbito fue menos sistemática, y se basó fundamentalmente en consultas con otros académicos y activistas que trabajan en este campo y el uso de vínculos y conexiones.

A pesar del amplio alcance de nuestra investigación, a menudo faltan aspectos detallados. Teniendo en cuenta la magnitud de nuestra misión, nos tuvimos que basar, en buena medida, en el trabajo realizado por otras personas. Por tanto, lo que presentamos es un 'mapa' de lo que se ha documentado hasta la fecha sobre el suministro público y comunitario de agua en África. Nuestro estudio es representativo de la región en función de los datos disponibles. Puede que haya otras alternativas que aún no se hayan investigado, por ejemplo, en países africanos más pequeños como Togo (donde el servicio de agua, TdE, se sitúa como octava en una lista de mejores resultados en términos de agua no facturada o no contabilizada, pérdidas aparentes –es decir, impagos y fallos en la lectura de los contadores– y

pérdidas reales) y Benín (donde la empresa SONEB presenta muy buenos resultados con respecto a ciertos indicadores de eficiencia, WOP 2009, 59). A juzgar por las conversaciones, parece que el servicio de agua de Mauricio, CWA, tiene muy buen funcionamiento, pero hay poca documentación al respecto. Puede que haya también proveedores municipales de éxito que no se han estudiado, por ejemplo, en Tanzania y Botswana, y seguramente hay muchos otros sistemas comunitarios de agua en toda la región. Los casos presentados aquí, por lo tanto, son representativos de las alternativas de la región que se conocen generalmente, pero éste no es un campo explorado a fondo.

Por otro lado, la información secundaria existente está muchas veces empañada por una perspectiva favorable a la comercialización. De ahí que la inmensa mayoría de indicadores de buen funcionamiento se formule en términos de 'eficiencia'. Esto ha significado que los servicios del sector público se evalúen en función de cuánto se parecen al sector privado, con un importante acento en el rendimiento financiero. La revisión de la literatura sobre el impacto de las reformas en Uganda, Tanzania y Kenia, por ejemplo, sugeriría que todas ellas han cosechado el éxito porque han mejorado los resultados en materia comercial, financiera y técnica. Esto se atribuye a factores como la autonomía, los incentivos y la rendición de cuentas (Mugisha y Berg 2007). Sin embargo, ha resultado ser extremadamente difícil conseguir datos sobre los aspectos sociales del suministro, como las condiciones laborales y el acceso para los pobres. Además, cualquier análisis significativo sobre el alcance de la verdadera participación y la ética del sector público requeriría un trabajo de campo exhaustivo sobre el terreno.

A pesar de todas estas limitaciones, nuestro estudio supone un paso adelante en la medida en que recopila muy diversa literatura sobre alternativas públicas y comunitarias al suministro privado en la región. Nuestros casos demuestran la capacidad y el apoyo del suministro público y comunitario, que son el inicio de una interacción positiva y la promoción de alternativas a la privatización. También se deberían ver en relación con otras regiones y sectores que abarca este libro.

Clasificación de alternativas

En nuestro estudio hemos identificado proveedores públicos y sistemas comunitarios que se clasifican y evalúan según varias tipologías y criterios 'de éxito' predeterminados, como se resume en la tabla 12.3 (véase el capítulo 2 para más información sobre la metodología de la investigación). Además, también hemos tomado nota de algunos buenos sistemas de suministros gestionados por la comunidad. En la mayoría de casos, éstos han sido impulsados por ONG internacionales que han aportado recursos y empuje a las comunidades locales. Estas experiencias son muy numerosas en la región, lo cual respondería al fracaso del sistema dominante de suministro estatal para llegar a los pobres urbanos. No obstante, las conclusiones de nuestro estudio parecen indicar, aunque sea de modo provisional, que las organizaciones comunitarias son más eficaces cuando operan con algún tipo de partenariado con un servicio público y no de forma aislada.

Tabla 12.3: Alternativas en el sector del agua en África .

País	Tipo	Nombre	Área cubierta	Población cubierta
Suministro público				
Marruecos	SPI	ONEP	Nacional, rural y urbana, salvo algunas concesiones privadas	27 millones
Túnez	SPI	SONEDE	Proveedor nacional de agua potable	8,2 millones
Uganda	SPI	NWSC	23 grandes ciudades	2,6 millones
Burkina Faso	SPI	ONEA	42 ciudades	2,8 millones
Sudáfrica	SPI	Durban water, eThekweni Municipality	Distrito, rural y urbana	3,1 millones
Sudáfrica	SPI	Ugu	Distrito, principalmente rural	700000
Suministro comunitario				
Angola	SSLI/PPNL	Proyecto Development Workshop	73 fuentes públicas en Luanda	74000
Ghana	SSLI	Savelugu		20000
Etiopía	SSLI	Hitosa	Pueblos y ciudades pequeñas	100000
Zambia	SSLI/PPNL	Lusaka Water Trusts		600000
Tanzania	SSLI	Temeke	Periurbana (Dar es Salaam)	43000

Nuestras conclusiones se dividen en dos categorías organizativas: organismos públicos del sector público que trabajan individualmente para prestar un servicio (SPI); y organismos sin ánimo de lucro que trabajan de forma individual para suministrar un servicio, sin una participación significativa del Estado (SSLI). Las tipologías se desdibujaban en cierta medida allí donde, por ejemplo, los servicios públicos de agua de un país ejecutaban un contrato de gestión en otro (como sucedería, por ejemplo, con el caso de la empresa pública Rand Water de Sudáfrica, que administra la compañía Ghana Water Company Limited en Accra). Aunque este modelo podría considerarse desde cierto punto de vista como un partenariado público-público (PUP), lo hemos clasificado como un tipo de privatización, basándonos en que al consorcio se le otorgó el contrato en una licitación comercial en la que competían empresas privadas (van Rooyen y Hall 2007).

Algunos de los servicios de nuestra lista siempre han formado parte del sector público. Dos de estos casos, el de Marruecos (ONEP) y Túnez (SONEDE), fueron establecidos hace más de 30 años y no parecen estar amenazados por la

privatización. Otros modelos de SPI se han creado posteriormente, con la oleada de reformas sectoriales que se ha experimentado en toda la región desde los años noventa, y han contado con la participación del sector privado y han estado sujetas a comercialización en cierta medida (ONEA en Burkina Faso y NWSW en Uganda).

Los casos de SSLI son de menor escala que los de servicios estatales. Por lo general, se trata de comunidades que se han movilizadas (o han sido movilizadas por otros actores) para intentar solucionar el precario suministro del servicio. Aunque no pueden sustituir al SPI, son una alternativa importante al sector privado local como forma de abastecer de agua a los hogares pobres, y algunas iniciativas presentan prácticas innovadoras que podrían ser adoptadas por agencias estatales. Aunque hemos clasificado estas experiencias como organismos individuales sin fines lucrativos, nuestro estudio parece indicar que suelen conseguir mayor éxito cuando gozan del respaldo de un servicio estatal.

Nuestra investigación también reveló varios tipos de protesta contra la privatización. Según la evidencia de otras regiones, el activismo de los movimientos sociales suele ser un prelude del cambio social a mayor escala (véase el capítulo 6). Los dos países que han demostrado una resistencia más firme contra la privatización son Ghana y Sudáfrica, cuyos casos se analizan con mayor detenimiento en las próximas páginas.

Éxitos y fracasos de las alternativas

Nuestro examen de los éxitos y fracasos se centra en los servicios públicos alternativos, de los que identificamos dos en el norte de África y dos en el África subsahariana. También repasamos dos alternativas municipales en Sudáfrica y algunos casos de suministro comunitario. Los casos del norte del continente son más sólidos, mientras que los otros están altamente comercializados, pero, aún así, representan las mejores alternativas de sistemas públicos de agua que pudimos identificar en la subregión. En la mayoría de países en el África subsahariana se vive una fuerte influencia de los donantes en materia de finanzas y diseño de políticas del sector. La similitud de las políticas de comercialización y mercantilización —si no de privatización efectiva— en todo el subcontinente es asombrosa.

SPI en Marruecos y Túnez

Estos proveedores de agua de titularidad estatal tienen unos niveles de ingresos que son superiores a los de varios países en la región del África subsahariana. El suministro de agua en ambos es responsabilidad de una autoridad pública establecida a fines de los años sesenta o principios de los setenta; ambos cuentan también con un alto índice de acceso y disponen de una estructura tarifaria progresiva.

El servicio de agua de Marruecos, la Oficina Nacional de Agua Potable (ONEP), es una empresa pública nacional, de carácter autónomo, fundado en 1972 y abastece de agua a 27 millones de personas con un equipo de 6.800 trabajadores. La ONEP es responsable del 99 por ciento de la producción y del 70 por ciento de la distribución de agua. Las tasas de acceso al agua son altas (el 100 por ciento en zonas urbanas),

aunque no lo son tanto en el ámbito del saneamiento (el 72 por ciento en general). La ONEP es una empresa financieramente robusta y no ha recibido ningún subsidio del Gobierno desde 1995, aunque sí ha obtenido préstamos de donantes, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). La ONEP cuenta con una estructura tarifaria progresiva, que persigue dar cabida a la solidaridad entre distintas regiones para generar igualdad en todo el país, así como para garantizar el acceso de los más pobres. La ONEP está comprometida con un suministro público del servicio basado en el principio básico del derecho al agua para todos y todas, y una visión de largo plazo (Bensaid 2008).

A fines de los años noventa, surgió en el país cierta tendencia hacia la privatización. Se firmaron dos contratos de arrendamiento de larga duración con compañías francesas para la distribución de agua en Casablanca y Rabat. Ahora, según Samir Bensaid, director de Cooperación y Comunicación de la ONEP, uno de los principales obstáculos para el desarrollo del servicio público es el dogma de la privatización, además de otros factores como la elección inapropiada de soluciones tecnológicas y otras visiones dogmáticas, por ejemplo, con respecto a la desalación. Entre los obstáculos internos para mejorar el servicio estarían cuestiones como la burocracia, las relaciones autocráticas con los usuarios y la falta de transparencia (Bensaid 2008). La ONEP participa en dos acuerdos de colaboración con servicios de agua en otros países del África subsahariana: la SNDE en Mauritania y la SNEC en Camerún.

En Túnez, el servicio nacional de distribución de agua, la Sociedad Nacional de Explotación y Distribución del Agua (SONEDE), fue creado en 1968 bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura y Recursos Hidráulicos (MARH). La SONEDE se encarga del suministro de agua en las áreas urbanas y rurales; la cobertura alcanza el 99 por ciento en el entorno urbano y el 89 por ciento, en el rural. El agua no contabilizada se sitúa en un 20 por ciento (WSP/PPIAF 2009).

La SONEDE es una empresa de propiedad y gestión pública, con una junta de 12 directores. Éstos son agentes estatales u otro tipo de empleados del Gobierno, uno de los cuales es un representante sindical. A fines de 2006, la SONEDE tenía una plantilla de 6.017 trabajadores permanentes. La ley no permite la participación del sector privado a través de contratos de arrendamiento, acuerdos de construcción-explotación-transferencia (BOT) o la disposición de activos financieros, aunque la SONEDE ha ido adoptando algunos elementos del sector privado con el paso del tiempo.

La empresa recauda fondos mediante el cobro a los usuarios. Según los informes, la compañía presenta muy buenos resultados en términos técnicos, pero no tanto en lo que se refiere a un buen servicio de atención a los clientes. Túnez cuenta con varios programas sociales de ámbito nacional relacionados con el suministro de agua y saneamiento para los pobres, entre los que se cuentan programas presidenciales y un Fondo de Solidaridad Nacional (FSN), que persiguen incrementar la prestación de servicios públicos en zonas rurales y urbanas desfavorecidas. Estos programas se financian con el presupuesto estatal, préstamos

externos y donaciones. Además, se utilizan también subsidios cruzados; por ejemplo, la empresa ofrece un préstamo para establecer una conexión a la red que se puede ir devolviendo durante un período de cinco a ocho años, a un interés del 11 por ciento, como un recargo añadido a la factura trimestral del agua. El superávit que resulta de las tarifas de los usuarios permite al servicio cubrir todos los costos de funcionamiento y mantenimiento, así como aportar un promedio del 40 por ciento para la financiación de nuevos proyectos (el resto se consigue con préstamos a medio y largo plazo). La SONEDE obtiene la mayoría de sus préstamos de los mercados nacionales, que le ofrecen condiciones favorables para los grandes proyectos de infraestructuras (WSP/PPIAF 2009).

Queda por ver en qué medida se verán afectados estos operadores de agua por las revueltas democráticas y los cambios que se vivieron en la región durante 2011, pero es posible que en ambos se impulse la orientación hacia la transparencia y la equidad.

SPI en Uganda y Burkina Faso

Hay dos servicios nacionales de agua y saneamiento –la NWSC en Uganda y la ONEA en Burkina Faso– que se suelen citar como buenos ejemplos de suministro público en el África subsahariana (por ejemplo, Baietti et al 2006). Los dos operan en el contexto de unas rentas muy bajas, con importantes aportaciones de donantes. La NWSC de Uganda ahora proporciona asesoramiento a otros servicios de agua en la región, y el ‘modelo ugandés’ se ha adoptado ya en otros lugares (por ejemplo, en Tanzania).

Aunque son de titularidad y gestión pública, ambos servicios han sido reestructurados siguiendo principios neoliberales (es decir, han sido corporatizados). Los dos casos se han asociado con cierto grado de privatización, en el marco de una serie de reformas patrocinadas por el Banco Mundial. En Burkina Faso, la privatización era una de las condiciones para que los donantes aportaran fondos para inversiones. Los donantes estaban presionando al Gobierno de Burkina Faso para que introdujera un mecanismo de participación del sector privado parecido a los contratos de arrendamiento de larga duración adoptados en Senegal y Níger, pero el Estado insistió en asumir una forma menos invasiva de privatización. La ONEA firmó un contrato de gestión con la multinacional francesa Veolia entre 2001 y 2007. El operador privado fue designado sólo para abordar los aspectos financieros de la administración del servicio (World Bank 2008). En Uganda, la NWSC mantuvo un contrato de administración de tres años con la corporación JBG Gauff (1997-2001), seguido de un segundo contrato de administración con Ondeo (2002-2004). Estos dos acuerdos se veían como un preludio de una privatización de mayor alcance, aunque finalmente ésta no se materializó, en gran medida por la marcada mejora en el funcionamiento de la NWSC y, también, por la pérdida de interés de los inversores en el sector africano del agua (Watasá 2009). Así, estas dos alternativas han surgido en un contexto en que se necesitan los fondos y el respaldo de los donantes para la privatización.

Las mejoras que han tenido lugar en estos servicios se atribuyen a la intro-

ducción de contratos basados en el rendimiento entre el servicio y el Gobierno en cuestión. En Burkina Faso, la ONEA y el Gobierno adoptaron planes contractuales trienales en 1993, en los que se fijan objetivos de rendimiento financiero y comercial con respecto a 34 indicadores (WSP 2009a). En Uganda, el funcionamiento de la NWSC era muy precario hasta 1998, cuando fueron designados una nueva junta y director ejecutivo. Según una serie de indicadores clave, el rendimiento ha mejorado de forma drástica. Además de un contrato, basado precisamente en el buen rendimiento, firmado con el Gobierno, el servicio estableció varios ‘contratos internos de gestión delegada de áreas’. Con este tipo de contratos internos, el administrador de cada área debe cumplir con varios objetivos predefinidos, como el coeficiente de explotación, el margen de operación, el agua no contabilizada, la eficiencia en la recaudación y el coeficiente de conexiones, todo ello medido por varios sistemas de notificación y visitas sorpresa de ‘inspectores’. Si los objetivos se cumplen, el administrador obtiene una bonificación que puede llegar al 120 por ciento del salario base. Si los objetivos no se cumplen, se paga una sanción (Muhairwe 2009a).

Las tablas 12.4 y 12.5 muestran algunos de los principales indicadores de rendimiento de la NWSC y la ONEA. Aunque en la NWSC se ha producido un cambio de 180 grados, las tablas indican que la ONEA estaba funcionando bien mucho antes de que se firmara el contrato de administración.

Tabla 12.4: Comparativa de indicadores de rendimiento de la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC) de Uganda, 1998 y 2008.

	1998	2008
Cobertura del servicio	48%	72%
Cobertura de la red		Incremento >50%
Total de conexiones	50826	202559
Empleados por cada 1000 conexiones	36	7
Agua no contabilizada	60%	32,50%
Facturación (USD)	21 millones	84 millones

Fuente: Muhairwe 2009b.

Tabla 12.5: Comparativa de indicadores de rendimiento de la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (ONEA) de Burkina Faso, 2001 y 2007

	2001	2007
Acceso a agua canalizada	71%	76%
Número de clientes	75150	145650
Empleados por cada 1000 conexiones	8	5
Agua no contabilizada (% de la producción)	-	18
Agua no contabilizada (m ³ /km/día)	5,5	4,8
Facturación (USD)	25 millones	45 millones

Fuentes: Fall 2009 y World Bank 2008.

Los datos en estas tablas proceden de presentaciones elaboradas para demostrar el buen funcionamiento de estos servicios, pero éste es prácticamente siempre el caso en lo que se refiere a la eficiencia productiva. En Burkina Faso, el informe de evaluación de proyectos del Banco Mundial correspondiente a 2008 señalaba que “el equilibrio financiero del sector urbano del agua se restableció en 2006”. Esto significa que, según el informe, la ONEA es totalmente capaz de cubrir sus costos de ejecución y mantenimiento, así como el servicio de la deuda vinculado con programas de gasto de capital que carecen de subsidios gubernamentales (World Bank 2008, 10).

En Uganda, la NWSC puede ahora cubrir los costos de funcionamiento y mantenimiento, además de los de amortización, a través de las tarifas. Sin embargo, según el director ejecutivo, a pesar de la mejora en las ganancias, las tarifas no serán suficiente para costear las necesidades de inversión: “Las tarifas basadas en la plena recuperación de los costos siguen siendo un mito en la mayoría de países en desarrollo”, porque las cantidades no serían asequibles para los usuarios (Muhairwe 2009b). Se están estudiando posibilidades alternativas de financiación. Así, la NWSC se benefició recientemente de un canje de deuda por capital y está explorando la idea de emitir bonos locales para recaudar fondos (Muhairwe 2008). Ésta sería, en principio, una fuente innovadora de financiación, pero se encuentra aún en fase de planificación. La ONEA no entra en estos momentos en los mercados locales para financiar infraestructuras de capital. Al ser una entidad jurídicamente autónoma, la ONEA debe en ocasiones lidiar para recaudar los pagos de los clientes del sector privado (WSP/PPIAF 2009).

Aunque los indicadores que hemos mencionado sugieren que el rendimiento de estos servicios es impresionante, la política social no ha tenido un papel destacado en las reformas. Ahora existe una unidad especial ‘en favor de los pobres’ en la NWSC, pero la administración del servicio no tiene ningún incentivo para servir a los hogares pobres, ya que compran con la ‘tarifa social’, consumen cantidades pequeñas y pagan con menos regularidad. La NWSC, por tanto, suele solicitar a las agencias de desarrollo ayuda para financiar las conexiones de los hogares pobres (Berg y Mugisha 2010).

Según Kouanda y Moudassir (2007), en Burkina Faso la equidad se ha deteriorado con la adopción de reformas neoliberales. Antes de que se firmara el contrato de gestión, el precio del agua estaba basado en las necesidades y los ingresos de los centros rentables (las dos mayores ciudades, Ouagadougou y Bobo), con los que se podía compensar el funcionamiento menos rentable en otros lugares. Los objetivos en materia de precios perseguían un equilibrio financiero general con el subsidio cruzado de distintos tipos de consumidor. Al parecer, este sistema fue desmantelado por Veolia, que, en el plan contractual de 2004, estipuló que la ampliación de los servicios de la red estaría supeditada a la rentabilidad económica y el tamaño de la comunidad receptora. Los autores describen este momento como “un importante punto de inflexión en la política de suministro de agua de la ONEA” (Kouanda y Moudassir 2007, 17).

Matar Fall, el principal especialista en agua y saneamiento del Banco Mundial, cuenta una historia distinta, al sostener que, antes de las reformas, el servicio presentaba un índice de acceso y una productividad muy bajos, así como una política tarifaria ‘inapropiada’; es decir, que no se basaba en la plena recuperación de los costos. El contrato de gestión buscaba restaurar el ‘equilibrio financiero’. Según Kouanda y Moudassir (2007), esto ha supuesto reducir las tarifas de los grandes consumidores e incrementar las de los pequeños.

En cuanto a la fijación de los precios, ambos servicios cuenta con una estructura tarifaria progresiva, por la que los usuarios domésticos pagan menos que los consumidores comerciales de grandes cantidades. La estructura tarifaria está organizada de forma que los grandes consumidores subsidian a los pequeños, y los grandes centros del área de servicio apoyan a los más pequeños que están en déficit, aunque parece que el alcance de este mecanismo ha perdido terreno en Burkina Faso (véase arriba). La facturación y los índices de cobro de la ONEA se ven obstaculizados por el impago de algunas instituciones públicas (WSP/PPIAF 2009).

En Uganda, las tarifas de agua y saneamiento de la NWSC están sujetas a una revisión anual que se basa en el índice de precios nacional, el tipo de cambio, los índices de precios extranjeros y las tarifas eléctricas. En consecuencia, la tarifa promedio aumentó un 9,7 por ciento en 2008-09, aunque el incremento para los grandes consumidores industriales se ajustó en sólo un 6 por ciento (www.nwsc.co.ug/index10.php).

Hay cierta preocupación por la cantidad de discreción de la NWSC y la falta de una supervisión adecuada del nuevo modelo de gestión (Watasa 2009). No hay ningún regulador independiente y todos los informes se generan en el seno de la propia compañía. La separación de papeles (tenencia de activos, reglamentación y prestación del servicio) que pretendía crear el espacio institucional para la regulación del servicio aún no se ha hecho efectiva. Los instrumentos regulatorios están contemplados en el acuerdo y, de hecho, algunos existen, pero su eficacia es cuestionable. Si bien los arreglos institucionales parecen ofrecer una buena base para la regulación, en la práctica esto no se materializa debido a la fragmentación (Water Dialogues 2007).

Así, para finalizar, estos casos demuestran que en la región hay lugar para un suministro público eficaz, aunque está claro que el acento se está poniendo sobre un servicio público que se parece mucho al sector privado. En una entrevista concedida en 2009, el director ejecutivo de la NWSC sostenía que “debemos llevar este negocio como si fuera una entidad privada”¹ y este modelo se está expandiendo a otros países de la región.

Como ilustran los ejemplos, la forma en que se interpreta el ‘éxito’ del suministro ‘público’ de servicios en África es tremendamente limitada. El hecho de que estos modelos no sean participativos nunca se discute. Algunos cuentan con

1. Comunicado de prensa de la NWSC: “2009 NWSC marks 35 years in Existence”, publicado el 1 de febrero de 2009.

sistemas para recoger la opinión de los ‘clientes’, pero no se trata de verdaderos mecanismos de participación democrática. Y tampoco se han escuchado las inquietudes de las organizaciones comunitarias (Watasa 2009). En la misma línea, los casos de SPI identificados no son necesariamente equitativos. Sus resultados en materia de cobertura suelen basarse en el acceso, sin referencia alguna a quién dispone de ese acceso, y tienen pocos incentivos para dar servicio a los hogares pobres cuando el rendimiento se mide en función de la eficiencia productiva y financiera.

En Uganda, se adoptaron medidas específicas para mejorar la motivación y los incentivos del personal, y el sindicato participó en las iniciativas para mejorar el rendimiento de los trabajadores. La fuerza de trabajo se redujo a la mitad, aparentemente sin quejas por parte de los sindicatos, y según el subsecretario general del Sindicato Ugandés de Empleados Públicos, el sindicato participó activamente en el proceso de reestructuración. Los empleados ahora trabajan más duro, pero a cambio de un mayor salario, y los sindicatos de otros países utilizan a la NWSW como referencia para mejorar su interacción con los administradores (Werikhe 2006).

Estos sistemas son sostenibles cuando proporcionan agua a clientes fiables, pero sin un sistema eficaz de subsidios cruzados, el servicio para los hogares pobres dependerá del capricho de los donantes, lo cual parece ser el caso en Uganda. La sostenibilidad, por lo tanto, es cuestionable debido a la precaria situación financiera de estos servicios. Y aunque se han realizado avances, se necesitan aún grandes inversiones y muchos de los usuarios finales viven en la pobreza.

Servicios de ámbito municipal

En el África subsahariana existe un amplio abanico de acuerdos institucionales para el suministro de agua. Algunos países, como Uganda y Ghana, cuentan con un servicio nacional que abastece de agua a las grandes áreas urbanas y con otros sistemas para las zonas rurales. En otros lugares, hay un proveedor de agua a granel que produce el agua y después la distribuye entre distintos intermediarios (como municipios o distritos) que se encargan del suministro a los usuarios finales (como en Namibia y en algunos lugares de Sudáfrica). Aún en otros sitios, son los municipios los responsables de todos los aspectos de la prestación del servicio, incluida la extracción y la distribución (como en Tanzania).

Así pues, hay cientos de proveedores municipales de agua en la región, aunque se han realizado poco estudios sistemáticos sobre cómo funcionan. Si bien algunos aparecen en los datos proporcionados por la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA), esas cifras desnudas no arrojan mucha luz sobre el buen funcionamiento de estos servicios según otros criterios. Muchas veces, estos proveedores se establecen en el marco de programas de descentralización y con el apoyo del Banco Mundial y, por lo tanto, la información ofrecida suele estar relacionada con criterios de eficiencia. Así, sabemos, por ejemplo, que en Tanzania hay cuatro proveedores municipales de ‘categoría A’ (Arusha, Moshi, Tanga y Mwanza), lo cual significa que son capaces de cubrir los costos de ejecución, mantenimiento y personal. Sin embargo, apenas encontramos datos

para evaluar su eficacia en estos ámbitos, por no decir ya otros aspectos del funcionamiento, como el apoyo a los hogares pobres. Aunque algunos municipios pueden tener un buen rendimiento a título individual, el traspaso de responsabilidades al ámbito local es muchas veces parte de un programa más general de descentralización que limita el alcance de los subsidios cruzados a escala nacional, como sucede, por ejemplo, en Namibia (Bayliss 2008), con lo que se perpetúa la desigualdad regional.

En este apartado se examinan dos proveedores municipales de Sudáfrica (las municipalidades distritales de Durban y Ugu), que cumplían con algunos de los criterios de éxito definidos para esta investigación. En Durban, la Unidad de agua y saneamiento de eThekweni (eTWS) de la municipalidad de eThekweni (ETM) se encarga de suministrar servicios de agua y saneamiento a todos los clientes de dicha municipalidad. La Unidad de agua y saneamiento de la ETM es un departamento municipal que presta servicio a 3,1 millones de personas a través de 394.000 conexiones. Se calcula que la cobertura de agua se sitúa en torno al 50 por ciento. Según algunos observadores, la ETM es uno de los proveedores de agua más sólidos en el África subsahariana (WSP/PPIAF 2009 p. 35).

La ETM persigue varios objetivos sociales, y desarrolla un programa de agua y saneamiento básicos en las zonas rurales y periurbanas que quedan bajo su competencia. El objetivo del programa es proporcionar un nivel básico aceptable de agua y saneamiento a todos los hogares de la municipalidad de eThekweni para 2010. La prioridad se da siempre a los lugares con un mayor riesgo de enfermedades que se transmiten por el agua. El proyecto está financiado parcialmente por una subvención especial para infraestructuras municipales concedida por el Gobierno central.

La ETM se ha ganado un gran prestigio internacional. En 2007, la municipalidad obtuvo un premio de administración pública de las Naciones Unidas por su programa de alivio de la deuda en materia de agua y saneamiento. El programa se creó para prestar apoyo a aquellas personas que tienen dificultades para pagar su factura de agua, mediante un plan de alivio de la deuda que da a los usuarios que acumulan atrasos con recargo la posibilidad de anularlos firmando un contrato por el que se comprometen a pagar la factura completa durante un período de 20 meses. Al sumarse al programa, los clientes con cuotas atrasadas pueden optar también por instalar un mecanismo para limitar el caudal, de forma que el consumo no sobrepase los 200 litros al día. El programa de agua y saneamiento de la ETM también se incluye en la base de datos sobre mejores prácticas de la ONU para 2006 (www.unhabitat.org/bestpractices/2006).

Sin embargo, a pesar de ciertos logros, hay preocupaciones sobre la situación de los hogares pobres, incluso según un estudio encargado por la propia ETM, que llegó a la conclusión de que la 'satisfacción del cliente' presentaba sus niveles mínimos en los hogares más pobres (Hemson y Kvalsvig 2005). La ETM proporciona distintos niveles de servicio para distintos niveles de renta. Al principio, proporcionaba un tanque para los más pobres, pero después cambió este sistema

por un mecanismo que limita el caudal, pensado para reducir el flujo de agua que entra en los hogares de aquellos usuarios con problemas para pagar las facturas. Estos métodos han sido muy problemáticos y duramente criticados. El programa en Durban ha significado que, por un lado, algunas personas dispongan de acceso a agua potable por primera vez en su vida pero, para otras, las facturas han subido con la cantidad proporcionada, restringida a un nivel con el que apenas llega para sobrevivir (Loftus 2005). Cuando se supera la cantidad de 'agua básica gratuita' (25 litros por día y por persona), los precios aumentan drásticamente. Los datos disponibles demuestran, de hecho, que el consumo promedio por persona de los consumidores con rentas bajas bajó de los 22 kilolitros por hogar al mes en 1997 a los 15 kilolitros por hogar al mes en 2003 (Bond y Dugard 2008). Así, aunque el programa suministra agua, también depende de limitar la cantidad de agua disponible para los pobres y, después, ayudarles a pagar. Además, sólo proporciona el nivel más básico de servicio a los hogares pobres. Una posible alternativa consistiría en establecer una estructura tarifaria que pusiera un mayor acento en los usuarios de grandes cantidades, en lugar de intentar recaudar más dinero entre los más pobres (Bond y Dugard 2008).

También en Sudáfrica, la municipalidad de Ugu presta servicio a unas 700.000 personas en la provincia de Kwazulu Natal. La mayoría de la población (84 por ciento) vive en zonas rurales. El índice de desempleo está en torno al 30 por ciento y es más elevado en las áreas rurales. A pesar de estas limitaciones, según los indicadores oficiales, Ugu funciona relativamente bien con respecto a otras municipalidades. En Ugu se da la tasa más alta de recaudación de pagos, el porcentaje más bajo de errores en los muestreos de calidad del agua y un índice de eliminación de los asuntos atrasados (entre el 6 y el 10 por ciento al año en el caso del agua, aunque sólo el 2 por ciento en el caso del saneamiento, Water Dialogues 2008).

Se considera que la municipalidad de Ugu disfruta de solidez financiera, con una alta recaudación de ingresos y una facturación precisa. El agua no contabilizada está en aproximadamente un 35 por ciento. Los gastos de conexión para las zonas rurales están subsidiadas por los de las zonas urbanas, aunque los precios siguen siendo altos. Las tarifas de consumo también son elevadas. El informe elaborado por Water Dialogues alude a datos que demuestran que "un hogar que utiliza 50 kilolitros al mes pagará 6.704,54 rand sudafricanos (857 dólares estadounidenses, USD) por año, mientras que un hogar rural que usa 10 kilolitros al mes debería de pagar 1.094,16 rand (140 USD) por año sin incluir el cánon del agua (que, en caso de incluirse, alcanzaría los 2.184,86 (279 USD), al año). Pero sólo el importe de 1.094,16 al año equivale a casi 100 rand (13 USD) al mes, un costo nada desdeñable para un hogar con bajos ingresos" (Water Dialogues 2008, 29).

Aunque los precios para consumir agua se consideran caros, la tasa de pago es sorprendentemente alta (96 por ciento), si bien algunas personas acceden al agua a través de caños o manantiales y, por lo tanto, no pagan por ella. Para los usuarios

de conexiones con contador, los costos son caros y se ha planteado también si deberían recibir la asignación básica y gratuita de agua.

El principal desafío al que se enfrenta Ugu es incrementar el acceso. En torno al 40 por ciento de la población carece aún de acceso a agua potable, y el 70 por ciento no dispone de acceso a un saneamiento básico; los servicios, además, no están repartidos uniformemente, y las zonas costeras están mucho mejor abastecidas que las comunidades rurales del interior. Aunque esto se debe en parte a desigualdades históricas, parece que sigue perviviendo un sesgo que prioriza la mejora de los servicios para las ciudades (Water Dialogues 2008). El servicio funciona bien, pero lidia financieramente para reducir la larga lista de actividades atrasadas. Y a pesar del alto índice de pago, la municipalidad carga con una importante deuda.

En el servicio de Ugu trabajan 645 empleados. Todos ellos están sindicalizados y el servicio presenta una buena tasa de retención del personal pero, al igual que sucede en la ETM de Durban, hay una grave escasez en puestos cualificados clave y muchos de ellos, sobre todo en la escala administrativa intermedia y superior, quedan vacantes durante largos períodos. Según diversos informes, la carga de trabajo ha estado aumentando con el incremento del desarrollo de las infraestructuras. Al hablar con las comunidades, los investigadores del estudio de Water Dialogues (2008) descubrieron que éstas cavaban sus propias zanjas, ya que la municipalidad sólo se encarga de cavar hasta el fin de la tubería municipal.

Hay preocupaciones sobre los procesos de rendición de cuentas y supervisión de Ugu, así como sobre la calidad del agua. La contaminación de la industria y la agricultura representa una amenaza, aunque los últimos indicadores demuestran que Ugu tiene un bajo índice de error en las muestras de calidad del agua. Las organizaciones comunitarias no tuvieron éxito en Ugu. Al principio, dominaban el suministro en las zonas rurales, pero la municipalidad decidió desmantelarlas e integrar a los empleados en la compañía de agua. Las organizaciones comunitarias tendían a acumular deudas y carecían de la capacidad necesaria. Sin embargo, según el informe de Water Dialogues (2008), hay un vacío en el suministro de las zonas rurales que podría ser parcialmente cubierto por este tipo de organizaciones.

Aunque estos casos de abastecimiento municipal presentan numerosos problemas, muestran algunas experiencias innovadoras para llegar a las comunidades más pobres y hacer de ello una prioridad, en lugar de centrarse únicamente en la sostenibilidad financiera. Hay muy poca documentación sobre el suministro municipal en la región y es muy probable que existen otros casos relevantes. Uno de los elementos clave de estos dos casos es que las inversiones no se financian con los pagos de los usuarios, sino a través de un fondo nacional. Por lo tanto, estas municipalidades no se ven constreñidas por ser autosuficientes económicamente, ya que pueden acceder a las reservas nacionales para financiar el capital de inversión.

Suministro comunitario

Como ya se ha comentado, algunas ciudades africanas tienen unas tasas muy elevadas de prevalencia de barrios marginales. En Angola, más del 86 por ciento de la población urbana vive en este tipo de barrios (UN-Habitat 2008b). A muchos de

ellos no llegan los servicios de agua públicos (ni privados), y en los que sí cuentan con una conexión canalizada a menudo no corre el agua. Para llenar estos vacíos en el suministro de servicios la gente recurre a medios alternativos para acceder al agua. Esto se puede hacer mediante pequeños proveedores privados, ONG u organizaciones comunitarias, u otras fuentes alternativas poco seguras. Las organizaciones de base confesional también cubren, en ocasiones, este vacío.

El suministro público eficaz para todos los hogares es una meta aún muy lejana en la mayoría de áreas urbanas de África. La prestación del servicio más allá de los límites de la compañía es un elemento de la política en materia de agua que se ha ignorado durante mucho tiempo, mientras que la atención se ha centrado en mejorar el funcionamiento del proveedor formal. Aún así, la mayor parte de los hogares pobres acceden al agua a través de estos sistemas informales que, si bien no representan alternativas al servicio formal, se deben examinar en paralelo.

La falta de acceso formal al agua ha dado lugar a un amplio abanico de iniciativas privadas, desde vendedores de bolsas a camiones cisterna. Estos proveedores presentan toda la agilidad empresarial que se considera que falta en el sector público (atención al cliente, ausencia de deudas, amenaza de bancarrota en caso de malos resultados). Sin embargo, no hay ningún motivo que sugiera que estos proveedores no desarrollen prácticas oportunistas y abusivas, y hay evidencias que parecen indicar que así sucede en muchas situaciones. El suministro comunitario, aunque lejos de ser ideal, presenta un modelo alternativo al abastecimiento doméstico privado.

En este apartado se repasan los éxitos y fracasos de cinco sistemas de agua gestionados por la comunidad: Hitosa (Etiopía), el proyecto Development Workshop (Angola), Savelugu (Ghana), Lusaka Water Trust (Zambia) y el distrito de Temeke (Tanzania). Cada uno de ellos se ha establecido con el apoyo de un donante u ONG internacional: Wateraid, Development Workshop, UNICEF, Global 2000, Tearfund, CARE International y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Estas iniciativas comunitarias comenzaron estableciéndose a pequeña escala. La más modesta de todas, en Savelugu, Ghana, es un sistema comunitario de una pequeña ciudad que funciona, en última instancia, como un sistema de distribución. A diferencia de otros sistemas gestionados por la comunidad en Ghana, la comunidad de Savelugu accede al agua del servicio nacional, la Ghana Water Company Limited (GWCL) (Adam 2005). Temeke, en Tanzania, empezó prestando servicio a 11 calles de tres distritos, pero ha terminado expandiéndose hasta alcanzar las 72 fuentes públicas y dar cobertura a 43.000 habitantes. Igualmente, el proyecto Development Workshop en Angola se ha ido desarrollando durante más de 15 años y ahora sirve a más de 70.000 personas (Cain y Mulenga 2009). La mayor de estas iniciativas es la de Lusaka Water Trusts, que abastecen a unas 600.000 personas que viven en asentamientos periurbanos (WSP 2009b).

Estos sistemas son de carácter básico; normalmente, entrañan un sistema para gestionar quioscos y fuentes públicas. Estas comunidades se han organizado (o

han sido organizadas con la ayuda de terceros) en una jerarquía de comités y asociaciones de agua con distintos niveles de poderes de decisión. El grupo encargado de la gestión designa a una persona para atender la fuente o administrar el quiosco. Antes de que se establecieran estos sistemas comunitarios, los vecinos estaban pagando un precio muy alto por el agua que suministraban proveedores secundarios, que se desplazaban desde largas distancias, o utilizando agua insalubre. Cada uno de estos casos también implica al servicio de agua local en cierto grado; en Lusaka, por ejemplo, el servicio proporciona mantenimiento para el sistema de Water Trust y el consejo local está representado en la junta (Mwanamwambwa et al 2005). En Ghana, la comunidad adquiere el agua del servicio formal.

Los proveedores comunitarios suelen quedar al margen de los fondos destinados a los servicios de agua y, por lo general, se autofinancian. En este sentido, encajan con el modelo neoliberal de recuperación de los costos. En la práctica, la experiencia de Angola demuestra que es poco realista depender de fondos del presupuesto estatal (Cain y Mulenga 2009). Sin embargo, la información de Tanzania indica que el funcionamiento de estas organizaciones comunitarias depende de recursos y algunas han conseguido obtener importantes fondos de donantes (Dill 2009).

Estos sistemas comunitarios son mucho más participativos que las experiencias de SPI ya comentadas. Uno de los aspectos fundamentales de su funcionamiento son los representantes elegidos y las asociaciones de usuarios, aunque aún no se sabe si este hecho tiene un verdadero impacto sobre los resultados. Aunque el marco institucional cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede que la auténtica toma de decisiones tenga lugar entre bambalinas. No obstante, aunque puede que el sistema de gestión no represente los intereses de los sectores más marginalizados, representan una mejora con respecto a la alternativa, que por lo común supone pagar un precio más alto a un proveedor privado o beber de fuentes insalubres. El impacto sobre la calidad es incierto, pero está claro que en algunos casos (en Angola, por ejemplo) el agua vendida por proveedores privados es de una calidad dudosa e inferior a la suministrada por la comunidad (Cain y Mulenga 2009).

En cuanto a las condiciones laborales, muchas de las personas que trabajan en las asociaciones de usuarios de agua son voluntarias. En la misma línea, parte de las labores de construcción de infraestructuras depende también de voluntarios. Normalmente, se toma la fuerza de trabajo de los más pobres y desfavorecidos. En el suministro comunitario, las normas laborales no existen, y el trabajo es poco cualificado, aunque se aprenden competencias desarrollándolo. Este entorno no fomenta la afiliación sindical. Hay también experiencias de solidaridad con otras redes sociales; por ejemplo, la colaboración entre la Federación de Personas sin Hogar de Sudáfrica y la red de Diálogo sobre Vivienda de Zimbabwe y el sistema comunitario de agua del distrito de Temeke (Glockner et al 2004).

Las iniciativas comunitarias –al igual que los servicios públicos– engloban numerosas estructuras organizativas. La gestión comunitaria no es ninguna garantía de una administración equitativa, y algunas experiencias funcionan casi

como empresas privadas, aunque lo hagan sin fines de lucro. Aunque es discutible si estos sistemas de gestión comunitaria son sostenibles, en última instancia se deben entender como una solución provisional, como una medida temporal para aliviar los desafíos que plantean las carencias en el suministro de servicios. No son, en ningún caso, un sustituto del abastecimiento público. El riesgo de abogar por estos sistemas comunitarios está en que se pase por alto el nivel de necesidad, por lo que uno de los elementos clave debe contemplar la incidencia eficaz para la mejora del suministro público, como ha sucedido en Sudáfrica. Los sistemas de gestión comunitaria se pueden respaldar para que actúen como agentes del cambio social cuando están empoderados para reivindicar mejores servicios públicos.

Activismo a favor de los servicios públicos

En África, la resistencia a la privatización ha sido sorprendentemente escasa, con las excepciones de Sudáfrica y Ghana, donde han surgido fuertes movimientos de oposición (Prempeh 2006, Bond 2007). Los niveles relativamente bajos de activismo en torno al agua en el continente se deben en gran medida a la cooptación de los grupos de la sociedad civil en el suministro de servicios, cuya esencia es el clientelismo del Estado y los organismos donantes. En algunos países, el despotismo de regímenes dictatoriales contribuyó a la cultura de silencio. Promover la lucha contra las políticas neoliberales significa quedarse sin fondos o enfrentarse a la represión del Estado. Otro factor está en el matrimonio de conveniencia entre la sociedad civil y los partidos políticos. En tales circunstancias, la sociedad civil no se atreve a criticar las políticas gubernamentales (Bond 2007).

Esta situación está empezando a cambiar en un momento en que son cada vez más las personas que desafían a los dictadores y la democracia popular está arraigando en África (Prempeh 2006, Bond 2007); los acontecimientos sucedidos en el norte de África en 2011 podrían quizá marcar también un giro en el ámbito del suministro de servicios públicos. Por otro lado, algunos donantes y organizaciones internacionales se han dado cuenta de que la incidencia ciudadana es más eficaz en el fomento de la transparencia y la mejora de la prestación de servicios. El Banco Mundial, el DFID, DANIDA (el Organismo Danés de Desarrollo Internacional) y otros grandes donantes están creando fondos para apoyar las actividades de incidencia política, aunque la orientación ideológica de dicho activismo podría servir para reforzar la idea de la privatización en lugar de cuestionarla.

Sin embargo, están empezándose a formar algunas redes progresistas en todo el continente, sobre todo a través de la Africa Water Network (AWN). Esta plataforma cuenta con miembros de 24 países africanos, procedentes de contextos muy distintos. Hay tres grandes tipos de integrantes: sindicatos (sobre todo afiliados a la Internacional de Servicios Públicos), movimientos sociales y ONG, además de algunos académicos. La creación de la AWN ha extendido el alcance del activismo en torno al agua en todo el continente (Pambazuka 2009), y el papel de la red ha sido decisivo para poner en marcha acciones de solidaridad entre y dentro de los países.

En noviembre de 2007, la AWN organizó una protesta de solidaridad en Soweto, Sudáfrica, contra los contadores de prepago durante su asamblea general anual de 2007. La AWN también se ha posicionado contra la violencia patrocinada por el Estado contra el activismo en el terreno del agua. En 2008, la policía de Malí disparó contra una multitud que protestaba contra la privatización del agua. Uno de los manifestantes murió a consecuencia de un disparo (AFP 2008) y la AWN organizó una campaña mundial de firmas, que se hicieron llegar a todas las embajadas del país en el exterior. El alcance de la AWN está creciendo gradualmente y de forma muy diversa. La AWN no sólo ha estado impulsando acciones de protesta, sino también interactuando con organismos como la Unión Africana y las Naciones Unidas. En enero de 2009, la AWN fue elegida para participar en el Comité directivo de la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA) y representar los intereses de las 'organizaciones de la sociedad civil'.

En la vanguardia de la lucha contra la liberalización y la privatización del agua en África también se encuentran varios sindicatos (Hall et al 2005, Global Water Intelligence 2001). Entre los más activos –todos ellos parte de la AWN– estarían el Sindicato de Trabajadores Municipales de Sudáfrica (SAMWU), el Congreso Sindical de Ghana (GTUC), el Sindicato General de Empleados del Sector Público, Privado, Funcionariado, Técnico y Recreativo de Nigeria (AUPCCSTRE), el Sindicato de Trabajadores de Gobiernos Locales de Kenia (KLGWU), el Sindicato de Trabajadores del Agua de Malawi (WETUM) y el Sindicato General de las Aguas de Túnez (SGE).

Sudáfrica

En Sudáfrica se celebran regularmente manifestaciones y protestas contra la situación precaria del suministro de servicios y el tratamiento que reciben las familias con rentas bajas. La Coalición contra la Privatización del Agua (CAWP) se creó en 2003 para aglutinar a varios movimientos sociales y ONG progresistas (McKinley 2006). La CAWP ha organizado protestas en toda Sudáfrica contra el mal abastecimiento de servicios y la introducción de contadores de prepago. En su labor, además, ha incorporado una perspectiva de género, respaldando las manifestaciones organizadas por Mujeres por el Agua (WFW).

Uno de los hitos en el movimiento social fue una demanda legal sobre el derecho al agua. El Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALS) –un instituto de investigación sobre derechos humanos y asuntos de interés público vinculado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Witwatersrand (Johannesburgo)–, en colaboración con la CAWP y el Foro Antiprivatización (APF), construyeron un caso jurídico basado en los derechos contra los contadores de prepago, así como contra la poca cantidad de agua básica gratuita proporcionada por el Gobierno, centrándose en el barrio empobrecido de Phiri, en Soweto. La demanda se presentó ante el Tribunal Supremo de Johannesburgo en julio de 2006. Tras varios recursos de apelación, el dictamen final se pronunció en octubre de 2009, cuando el juez sentenció que la instalación de los contadores de prepago en Phiri estaba en consonancia con la ley. A pesar de este revés, el activismo contra la comerciali-

zación del agua —y la lucha por un suministro de servicios ‘público’ y eficaz— sigue adquiriendo impulso en el país, que cuenta con una de las redes más dinámicas del continente.

Ghana

La Coalición Nacional contra la Privatización del Agua (NCAP) comenzó a funcionar en mayo de 2001 en Accra (Prempeh 2006). La iniciativa fue impulsada por la sociedad civil (sindicatos, ONG, organizaciones comunitarias, sindicatos estudiantiles y centros de estudios) para detener la privatización de la compañía de agua Ghana Water Company Limited. Según el análisis de los historiadores (Bohman 2010), la sociedad civil de Ghana lleva décadas luchando contra las duras políticas en materia de agua, desde que, en 1934, la administración colonial introdujo las tarifas sobre este recurso.

Aunque la campaña encabezada por la NCAP no ha resultado del todo exitosa, podría decirse que, gracias al impacto de la campaña, el contrato con el sector privado pasó de un modelo de arrendamiento a un modelo de servicios de gestión, un tipo de acuerdo privado menos extensivo. La coalición basó su lucha en campañas mediáticas, movilizaciones comunitarias, acciones de solidaridad con activistas internacionales y visitas de estudio sobre el terreno para influir en el proceso. La NCAP ha mantenido su campaña aunque lograra que se modificara el contrato con Aqua Vitens Rand Limited (AVRL). Tres años después de que el contrato entrara en vigor, la AVRL había sido convocada por el Parlamento para que respondiera a una serie de cuestiones sobre las normas del servicio, y habían sido despedidos dos directores generales y un director de operaciones. Estos hechos son fruto de la presión pública generada por la NCAP a raíz de la precariedad de los servicios. La NCAP ha solicitado recientemente a la oficina contra el fraude que investigue las actividades de la AVRL con respecto a los indicadores de rendimiento establecidos por el contrato.

La campaña en Ghana ha sido un factor de inspiración para que otros países del continente emprendan la lucha contra la privatización y la NCAP ha desempeñado un papel fundamental en la creación de la red Africa Water Network (AWN). Dentro de Ghana, la NCAP también está vinculada con varias coaliciones y plataformas: la Coalición Nacional de Minería (NCM), la Red por los Derechos de las Mujeres (NETRIGHT), la Plataforma por los Servicios Básicos (ESP) y la Coalición por una Ley sobre Libertad de Información (FIBC). Formar parte de estas redes de la sociedad civil hace más fácil popularizar la lucha y movilizar a la opinión nacional a favor de su labor de incidencia en pro de unos servicios públicos de agua.

Cuestiones emergentes en el sector del agua en África

En este próximo apartado se destacan algunos de los principales temas que surgieron durante este ejercicio de identificación y algunas de las limitaciones para el desarrollo de alternativas sólidas en la región. En este análisis resaltaremos tres puntos: los aspectos cambiantes de la privatización en el África subsahariana, el

papel de los distintos actores (donantes, gobiernos y organizaciones comunitarias) y el tema de la financiación. Uno de los mensajes clave que se desprende de nuestras conclusiones es la importancia del contexto y la necesidad de que las políticas en materia de agua se integren en las estrategias que abordan problemas de carencias más generales. El abastecimiento urbano de agua y saneamiento no se puede plantear separándolo del rápido ritmo del fenómeno de urbanización. Muchos de los problemas de la región tienen su origen en sistemas de administración y tenencia heredados que no se pueden conjugar con el rápido crecimiento urbano.

Los aspectos cambiantes de la privatización

Aunque la privatización ha sido una política básica de muchos países, en el sector del agua sólo se mantienen algunas concesiones de larga duración (Côte d'Ivoire, Senegal, Gabón, Níger y Mozambique), sobre todo con compañías francesas (Saur, Veolia). Según Foster (2008), en el África subsahariana han tenido lugar 26 iniciativas de participación del sector privado en infraestructuras de agua, pero muchas han sido problemáticas y controvertidas, y el 40 por ciento de ellas se han suspendido antes de llegar a su fin. Dejando de lado los muchos recursos del sector público y de los donantes que se desviaron para apoyar la privatización, los tiempos han cambiado y en el horizonte institucional post-privatizaciones dominan tres grandes características.

En primer lugar, aunque puede que se haya limitado el alcance de las privatizaciones, muchos más países han manifestado su compromiso con la participación del sector privado y han adoptado reformas en el sector que están concebidas para facilitarla. Muchos también han aprobado medidas para introducir la comercialización, tales como el establecimiento de una corporación o un organismo similar para el suministro de agua, con un especial acento en la plena recuperación de los costos. Algunos países se han pasado años intentando privatizar el servicio, como Malawi, que comenzó buscando vender las juntas de agua de Blantyre y Lilongwe en 1996, antes de terminar firmando un contrato de gestión con Vitens en 2009, unos 13 años después (y fue algo que consiguió sólo gracias a los fondos recibidos de la UE y el BEI). La política del sector en el África subsahariana se ha basado fundamentalmente en atraer a actores privados. Esta realidad contrasta con el norte de África, donde los casos que hemos presentado en estas páginas demuestran que los servicios públicos en Marruecos y Túnez llevan décadas siendo proveedores eficaces.

El hecho de que no se haya logrado o mantenido la privatización ha supuesto que los proveedores públicos estén funcionando en un marco normativo diseñado para el sector privado. En Tanzania, por ejemplo, el contrato de privatización se vino abajo apenas 18 meses después de que entrara en vigor, cuando, a pesar de los grandes esfuerzos y fondos públicos invertidos, la situación para los pobres había empeorado (de Waal y Cooksey 2008). A partir de entonces, el servicio se volvió a nacionalizar, pero el proveedor estatal que pasó a cubrir el vacío dejado por City Water (DAWASCO) ha asumido el mismo marco contractual que el contratista privado. Así, incluso aunque la privatización no ha llegado muy lejos en lo que se

refiere a los contratos firmados, su influencia ha sido mucho más profunda en la forma en que se han diseñado los marcos normativos, con lo que también se ha debilitado el alcance de posibles enfoques alternativos.

Como consecuencia de todo ello, existe un desfase entre la realidad institucional y el marco normativo. Por ejemplo, se han gastado enormes sumas de dinero en asesores para actividades como redactar leyes que posibiliten la participación del sector privado y establecer reguladores independientes. Ahora, sin embargo, se pone de manifiesto que el sector del agua en aquellos países con un regulador independiente no presentan mejores resultados que los que carecen de él (Foster y Briceño-Garmendia 2010). Así, aunque algunos países han creado reguladores independientes de forma reciente, parece que éstos no tienen ninguna relevancia.

En la misma línea, los países han separado la titularidad de los activos en infraestructuras de la gestión del suministro del servicio. Esta medida se concibió para permitir la entrada del sector privado con una exposición al riesgo mínimo, ya que la actividad más arriesgada, la de poseer las infraestructuras, se mantenía en manos del Estado. No obstante, si no se produce la privatización, no está claro cuál es la ventaja de crear dos organismos del sector público con funciones parecidas pero institucionalmente separadas.

En segundo lugar, las expectativas se han transformado, de manera que ya no se espera que el sector privado proporcione fondos o se exponga a riesgos; sólo que ofrezca sus conocimientos y experiencia a través de contratos de gestión. Según un informe del Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF), fue un error esperar que el sector privado aportara fondos y, de hecho, de él sólo cabría esperar que generara eficiencia, pero utilizando inversiones del sector público: “Ya ha ido apareciendo paulatinamente una nueva generación de proyectos PPP [partenariados público-privados] en materia de agua, a medida que el mercado iba internalizando estos elementos (...) Son cada vez más los países que están adoptando un modelo de PPP en que las inversiones dependen en gran medida de fondos públicos mientras que el operador privado se centra en mejorar el servicio y la eficiencia operativa” (Marin 2009, 8).

Algunos de los ejemplos de servicios ‘exitosos’ del sector público han tenido contratos privados de gestión durante un breve período (Burkina Faso y Uganda). Más recientemente, se han dispuesto contratos de gestión que se han otorgado a empresas públicas externas más que al sector privado; por ejemplo, el contrato de gestión en Ghana está firmado con Vitens y Rand Water, que son servicios públicos de los Países Bajos y Sudáfrica, respectivamente. Igualmente, en contrato de gestión en Camerún se concedió a la ONEP, el servicio público marroquí. Así pues, estamos presenciando un creciente desdibujamiento de la línea de separación entre lo público y lo privado, ya que algunos servicios públicos se han ‘privatizado’ en algún momento pero ahora vuelven a ser públicos, y algunos operadores públicos están funcionando con unos principios parecidos a los del sector privado.

En lo que representa aún otro giro, las privatizaciones mediante contratos de gestión han ido asumiendo cada vez más la forma de arreglos de colaboración Sur-Sur; el servicio marroquí ONEP, por ejemplo, ha obtenido contratos en Camerún y Mauritania. Y la compañía de agua de Uganda, la NWSC, opera ahora en varios países, lo cual está generando beneficios para la corporación. En el exterior, la NWSC funciona como una consultora y se presenta a licitaciones del mismo modo que las empresas privadas. En 2008, de hecho, la NWSC consiguió contratos para prestar servicios en Rwanda (Electrogaz), Tanzania (autoridad del agua de Zanzíbar y DAWASA/DAWASCO en Dar es Salaam) y Kenia (NWSC 2008). La NWSC también proporciona formación para el personal; en junio de 2009, por ejemplo, para los funcionarios del servicio de agua en la ciudad etíope de Harar. Éste representa otro mecanismo para implantar el modelo ugandés poniendo un especial acento (en el manual de formación del curso) en reducir el agua no contabilizada, identificar el uso de agua 'ilegal', mejorar la facturación y garantizar una buena atención al cliente. No hay ninguna referencia sobre cómo llegar a aquellas personas con mayores necesidades, cómo identificar cuándo un hogar no puede pagar o cómo financiar la expansión a zonas pobres (NWSC 2009).

Si bien la colaboración entre entidades públicas es vital, es necesario realizar más estudios para determinar cómo hacer un uso óptimo de tal capacidad. Por ejemplo, cuando un proveedor estatal está funcionando como una compañía privada, financiando las operaciones que realiza en su país de origen con los servicios que presta a otros servicios africanos, se da una falta de solidaridad y se difumina la ética del sector público. Incluso cuando las 'consultorías' están financiadas por donantes, se trata de costos con cierto valor de oportunidad, ya que son recursos que se podrían haber dedicado a otro ámbito del apoyo prestado por el donante. Aunque los trabajadores del sector público deberían ser compensados por el tiempo y los conocimientos destinados a asesorar a otros proveedores, cuando así lo establezcan las condiciones comerciales, se trata de algo que no difiere del sector privado.

Un modelo alternativo de colaboración es el fomentado por la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA), que persigue facilitar la cooperación entre proveedores públicos compartiendo conocimientos en lugar de competir por licitaciones con fines comerciales. La GWOPA es una iniciativa de la ONU que se presentó en agosto de 2007 en la capital sueca, Estocolmo, y se constituyó formalmente en enero de 2009 en Nairobi, Kenia. El principal acento se pone en el "respaldo político, financiero y técnico para que los partenariados entre operadores públicos represente una forma más eficaz y sistemática de generar capacidades para las empresas de servicios" (UN Habitat 2009). Aunque la GWOPA es una novedad y algunos activistas están entusiasmados con la iniciativa, actualmente hay diferencias sobre el establecimiento de un período de 'cuarentena' que se aplicaría a las compañías del sector privado que participen en ella. Los representantes de la sociedad civil que forman parte del comité directivo abogan por que cualquier empresa que esté activa en la GWOPA se someta a diez

años de ‘cuarentena’, pero el sector privado no ha aprobado la propuesta. Además, el apoyo a la GWOPA se ha basado en parte en lo que podría ser un concepto demasiado amplio de lo que significa ‘público’, y que incluiría a organismos altamente comercializados (Boag y McDonald 2010).

En tercer lugar, dada la falta de interés del sector privado internacional, la atención se está reorientando hacia el sector privado nacional. En las zonas urbanas del África subsahariana, en torno a la mitad de la población queda fuera del área de competencia del servicio local de agua, y la obtiene de fuentes alternativas (pequeños proveedores privados, ONG, organizaciones comunitarias o fuentes insalubres). Este fenómeno es más significativo que en América Latina y Asia oriental, donde aproximadamente una cuarta parte de los habitantes urbanos obtiene el agua de tales fuentes. Las actividades de los ‘empresarios del agua’ están atrayendo una atención creciente (Marin 2009). Se trata, de hecho, de un modelo de privatización por defecto, en respuesta a las carencias de otras formas de suministro del servicio.

El papel de donantes, gobiernos y organizaciones comunitarias

Es difícil exagerar hasta qué punto la agenda del Banco Mundial ha penetrado en la política del sector del agua en toda la región. También otros donantes han apoyado con fuerza los procesos de comercialización y corporatización (por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, el DFID). El alcance de estos donantes va más allá de las condicionalidades políticas e incorpora, entre otras cosas, el dominio sobre la literatura disponible y sobre los fondos para consultores y asesores ‘independientes’. Por lo tanto, los países de toda la región han adoptado medidas normativas diseñadas a la medida del sector privado.

Sin embargo, no todos los donantes comparten la misma perspectiva. Así, mientras el Banco Mundial está promoviendo la mercantilización de los servicios y su plena recuperación de los costos, ONU-Hábitat defiende el modelo de partenariado entre operadores de agua para fortalecer capacidades y difundir conocimientos en el marco de una extensa red de servicios asociados (UN-Habitat 2009). ONU-Hábitat destaca que se necesita un sistema de gobernanza urbana que fomente la apropiación de las estrategias de desarrollo por parte de las comunidades locales y englobe principios de integración, sostenibilidad, equidad y derechos humanos (Moretto 2005). En los casos presentados, existe también una diversidad notable en lo que se refiere a las fuentes de financiación. Un mejor conocimiento de la perspectiva normativa que subyace a las decisiones de los donantes podría ayudar a los servicios públicos a identificar posibles contrapartes que les pudieran prestar apoyo en ese sentido.

Los integrantes de las elites políticas del África subsahariana, ya sea en el Gobierno o en la oposición, están muchas veces estrechamente aliados con los donantes. Sus políticas suelen estar orientadas a satisfacer los deseos y caprichos de dichos donantes. Así fue, por ejemplo, en el caso de las reformas del sector del agua que tuvieron lugar en Ghana en 1999, cuando el Banco Mundial se mostró crítico con la aplicación de las reformas por parte del Gobierno en el poder y

lanzó una amenaza: “El Banco se verá obligado a retirarse de este sector, puesto que el Gobierno prevé conceder un importante contrato en el marco de este programa de forma no transparente. El Gobierno ha sido informado de que, si esto sucede, los fondos asignados en el programa de crédito propuesto (FY2001), 100 millones de USD, se eliminarían de la propuesta de programa trienal” (World Bank 2000). El Banco también se dirige a los partidos políticos antes de que sean elegidos: “La voluntad política de llevar adelante la reforma y apoyar sus objetivos se debe expresar y manifestar claramente en el más alto nivel político, mediante una decisión del gabinete y un documento sobre políticas del sector (...) Se busca el respaldo de la oposición política antes de las elecciones (Ghana)” (World Bank 2002, 20).

Este panorama contrasta con la situación política en América Latina, donde la oleada de resurgimiento de políticas de izquierda ha tenido un impacto positivo sobre la sociedad civil, así como sobre la organización de compañías públicas de servicios que están experimentando con todo tipo de modelos de gestión social y administración de espacios abiertos (véanse los capítulos 14, 15 y 16).

Han surgido también organizaciones comunitarias que se movilizan en torno al suministro de servicios, pero deben ampliarse y, en última instancia, el objetivo debería de ser que fueran sustituidas por el sector público. Las organizaciones comunitarias no representan necesariamente un antídoto contra la privatización y el suministro comunitario puede reforzar, de forma inadvertida, el marco de políticas neoliberales al asumir la responsabilidad de prestar servicios a los sectores más pobres y a los que es más difícil llegar. Este hecho alivia las demandas que pesarían sobre la compañía de servicios, que puede así centrarse en el abastecimiento de clientes más atractivos, de grandes cantidades o adinerados. Además, el suministro comunitario puede muchas veces no reconocer los intereses de los más marginalizados y servir como instrumento para apoyar los intereses creados en la comunidad. Page (2002a, 486) demuestra cómo la presentación de la gestión comunitaria está concebida para adaptarse a los gustos de los donantes internacionales, pasando por alto las divisiones sociales y tensiones internas, basándose en un caso en la ciudad camerunesa de Kumbo, donde habla de “la invención de la comunidad”.

También se ha demostrado que la discriminación por motivos de género puede ser más potente en el ámbito de la comunidad. Según un estudio sobre descentralización y género elaborado por Beall (2005), aunque cabría esperar que los procesos de toma de decisiones de base local empoderen a las mujeres, en la práctica los gobiernos locales están más dominados por las prácticas habituales, orquestadas por las autoridades tradicionales, lo cual suele tener un impacto negativo sobre las perspectivas de integración democrática de las mujeres. Beall indica que es más probable que las mujeres participen en administraciones nacionales que locales porque éstas últimas están más abiertas a sistemas informales que socavan o sortean las normas y los procedimientos formales. Las mujeres tienen menos posibilidades de hacer uso de estructuras informales.

Algunas pruebas indican que el suministro comunitario no se puede sostener o ampliar sin colaborar con una compañía de servicio. En una revisión de distintas organizaciones comunitarias en Tanzania, Dill (2009) demuestra que éstas necesitan apoyo del sector público para proporcionar los servicios según la escala necesaria. Sin embargo, puede que esto también sirva a fines políticos. Las organizaciones comunitarias no suponen una amenaza a la percepción que tiene el gobierno de su propia autoridad si se alía con un representante gubernamental local, como se pone de manifiesto en el estudio de Page en Camerún (Page 2002b). Así, aunque puede que las organizaciones comunitarias sea una solución temporal para cubrir las enormes carencias en el suministro urbano de servicios, éstas deben convertirse en movimientos de incidencia que luchen por un servicio público y universal.

Financiación

Como se ha señalado al principio de este capítulo, el suministro de agua en África se ve paralizado por la falta de fondos. Incluso en los casos relativamente positivos presentados en estas páginas, Burkina Faso y Uganda, las tarifas basadas en la recuperación de los costos sólo llegan para cubrir las actividades y el mantenimiento. Una de las respuestas normativas ha sido recortar los subsidios del consumo para incrementar los fondos disponibles. Sin embargo, las tarifas ya son altas en el contexto de los países en desarrollo, y la tarifa recomendada no varía mucho de la de los países de la OCDE. Además, no está claro que los fondos extraordinarios que se derivan de eliminar los subsidios se traduzcan directamente en una mejora del acceso. Muchos servicios proporcionan sólo un suministro intermitente que, además de las consecuencias para el bienestar, genera tensión sobre las infraestructuras. El abastecimiento regular de la red suele estar más allá de las capacidades reales, por lo que es probable que los fondos adicionales se inviertan en fortalecer el suministro de agua a granel, con lo que se mejorarán los servicios de aquellas personas que ya disponen de conexión.

La respuesta del Banco Mundial a este desafío consiste en incrementar el período de tiempo en que se enmarcan los ODM y perseguir una tecnología que exija menores costos (Foster y Briceño-Garmendía 2010, 83). Pero estas medidas suponen sólo limitar las expectativas, y por tanto el costo, para reducir la brecha de fondos, y no constituyen fuentes reales de financiación.

También están surgiendo en la región algunos enfoques más innovadores para remediar la falta de fondos, aunque éstos aún deben ponerse a prueba. En Uganda, según su director ejecutivo, la NWSC pondrá en marcha un programa de emisión local de bonos, que supondrá unos títulos a medio plazo de unos 100 mil millones de chelines ugandeses (UGX, equivalentes a 60 millones de USD), que se desembolsarán en tramos de aproximadamente 30 mil millones de UGX (18 millones de USD) anuales durante un período de tres años. Puede que un inversor institucional (como el Fondo Nacional de Seguridad Social, NSSF) asuma hasta el 60 por ciento de este programa (Muhairwe 2009a). Otra alternativa pasaría por que a las iniciativas de agua y saneamiento, que normalmente atraen un porcenta-

je muy pequeño del gasto público nacional, se les asignara una partida presupues-taria más sustancial. Hay aún otras opciones, como revisar las estructuras tarifarias de forma que penalicen más a los consumidores de grandes volúmenes y, a la vez, eviten sobrecargar a los hogares que acogen a familias numerosas.

Otras posibilidades podrían basarse en incrementar los fondos de los do-nantes, pero sin que éstos se sujeten a condicionalidades en materia de políticas. Como ya se ha mencionado, la brecha de fondos se sitúa en torno a los 13.000 millones anuales. Esta cifra parece astronómica para las economías en cuestión, pero parece viable para los gobiernos de los países donantes que se han gastado esta cantidad muchas veces con el rescate a instituciones financieras durante la crisis económica de 2008-2009.

Podría darse una posible tensión entre la independencia financiera y el abasteci-miento social, ya que, si el buen funcionamiento se mide en términos económicos, las empresas de servicios se verán atraídas por los consumidores de grandes volú-menes y que pagan con regularidad. El Banco Mundial ha sido uno de los mayores impulsores de la idea de la sostenibilidad financiera para las empresas de servicios, por lo que no es de extrañar que se hayan descuidado las políticas sociales. Este problema se plantea en un informe elaborado para la AICD: “La cultura de muchas compañías de servicios, especialmente de aquellas que no tienen incentivos vincu-lados con políticas generales para expandir el acceso, tiende a centrarse en torno a los aspectos técnicos del suministro de servicios y a cumplir con los objetivos de rendimiento financiero” (Keener et al 2009, 37). Así, aunque es cierto que se necesi-tan fondos, urge también una nueva línea de principios, de forma que el acceso universal se convierta en el objetivo más importante, por encima de los ingresos.

Conclusión y vías de futuro

En este capítulo se intentan aglutinar una serie de conclusiones sobre las alterna-tivas a la comercialización del sector del agua en el África subsahariana. El alcance de dichas alternativas es escaso, lo cual es consecuencia directa tanto del predomi-nio de las políticas neoliberales como de una agenda de investigación que, hasta la fecha, ha perpetuado esas mismas políticas, de forma que políticas e investigacio-nes están estrechamente vinculados (véase Bayliss 2011). Es necesario realizar más estudios, sobre todo con respecto a tres temas clave. Ante todo, y en primer lugar, hay que investigar más sobre los casos recogidos en estas páginas –poniendo el acento en su enfoque social y equitativo, más allá de su rendimiento financiero– y sobre otras posibles alternativas. Han surgido, por ejemplo, casos prometedores en municipalidades de Botswana y Tanzania (como Zanzíbar), así como en Togo y Benín. Esas investigaciones más exhaustivas también deberían examinar qué lugar ocupa el agua en el marco del suministro social, analizando cuestiones como la interrelación existente entre la vivienda y los servicios de salud, así como la mejora de los barrios marginales.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la futura orientación de las políti-cas, es clave entender las opciones que plantean los partenariados entre servicios públicos. Un buen punto de partida podría ser una evaluación de las distintas

relaciones que se están desarrollando en los acuerdos de colaboración que ya están en marcha: entre la ONEP (Marruecos), que opera en Camerún y Mauritania, y la NWSC (Uganda), que opera en Tanzania y Kenia, y Rand Water (Sudáfrica), que opera en Ghana. Esta línea de estudio ayudaría a comprender mejor cómo sacar el mejor rendimiento de las compañías públicas de la región y reforzar los lazos de solidaridad.

En tercer lugar, cabría investigar el papel y el enfoque de los donantes en la región, identificar las diferencias que demuestran en términos de ética y perspectivas, y determinar cuál sería la mejor forma de que apoyaran el suministro de agua en la zona para crear sistemas de suministro *público* que sean equitativos, participativos, sostenibles y rindan las debidas cuentas.

Para seguir avanzando en el ámbito de la incidencia, debemos poner de relieve los éxitos que se han cosechado y, a la misma vez, reconocer sus limitaciones. En términos generales, en el África subsahariana no se dan ejemplos de 'éxitos' en el suministro de agua y saneamiento que se ajusten a los criterios de referencia fijados para este proyecto de investigación. Aquellos que se consideran un éxito relativo en el contexto regional suspenderían el examen al compararse con los ejemplos procedentes de otras regiones. El dilema aquí es si bajar el listón debido a esa falta de buenos ejemplos en la zona. Los casos que hemos recogido no son sólidos, pero revelan indicios prometedores. Consideramos, por tanto, que es necesario seguir de cerca los ejemplos de éxito, aunque menor, en el África subsahariana, así como los casos de Marruecos y Túnez.

Los casos presentados aquí están mucho más impregnados de neoliberalismo que los de América Latina, que ofrecen alternativas mucho más dinámicas. Sin embargo, desde el punto de vista de la incidencia, opinamos que debemos trabajar dentro de los marcos existentes y no aspirar a importar un modelo alternativo, sin más, de otra región. En este sentido, entendemos que el contexto histórico y político ha determinado el actual patrón de suministro en África y que seguirá haciéndolo. Por tanto, todo impulso que promueva cambios será más eficaz si trabaja con lo que ya existe y no persigue reemplazar los marcos reales con modelos que podrían depender demasiado del contexto como para resultar efectivos en el escenario africano.

Finalmente, las investigaciones que se sigan desarrollando deben asegurarse una buena difusión, pues sólo así ganarán en relevancia práctica e impacto normativo. Por lo tanto, somos partidarios de respaldar a las organizaciones que están trabajando con alternativas. Sería interesante, por ejemplo, colaborar con la Alianza mundial entre empresas de abastecimiento de agua (GWOPA) para explorar y establecer formas concretas de cooperación entre servicios públicos, así como con sindicatos que están promoviendo un modelo público de suministro. También recomendaríamos dar apoyo en el ámbito comunitario para fomentar alternativas al sector privado doméstico, y que ese apoyo incluya acciones de incidencia para presionar a los gobiernos, de manera que éstos proporcionen servicios y mejoren su expansión. El alcance y la influencia de este tipo de estudio

dependerá de la elaboración de información que sea accesible y tenga una buena difusión, lo cual sería un factor clave para poder hacer frente al predominio de la información que ofrecen las organizaciones donantes.

Referencias

- Adam, A. 2005. "Against The Current: Community-Controlled Water Delivery In Savelugu, Ghana", en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- AFP. 2008. "One dead, five hurt after Mali authorities open fire on protest". 10 de noviembre: http://afp.google.com/article/ALeqM5hA40p1aCePt_eyliWfiOeq1wH1Qg.
- Baietti, A., W. Kingdom y M. van Ginneken, M. 2006. "Characteristics Of Well-Performing Public Water Utilities". Water Supply & Sanitation Working Notes No.9. Washington D.C.: The World Bank.
- Bayliss, K. 2008. "Namibia: Lessons from Commercialisation", en K. Bayliss y B. Fine (eds) *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bayliss, K. 2011. "A Cup Half Full: The World Bank's Assessment of Water Privatisation", en B. Fine, B., E. van Waeyenberge y K. Bayliss, K. (eds) *The Political Economy of Development: The World Bank, NeoLiberalism and Development Research*. Londres: Pluto Press.
- Beall, J. 2005. "Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience". Occasional Paper 8. Ginebra: United National Research Institute on Social Development (UNRISD).
- Berg, S. y Mugisha, S. 2010. Pro-poor Water Service Strategies in Developing Countries: Promoting Justice in Uganda's Urban Project", *Water Policy* 12 (4): 589-601.
- Bensaid, S. 2008. "An Efficient Public Service; A Key Option for Expanding Access To Drinking Water And Sanitation". Ponencia presentada a la International Conference on Water Governance in the MENA Region: From Analysis to Action. Marrakech, 9-13 de junio.
- Boag, G. y McDonald, D.A. 2010. "A critical review of public-public partnerships in water services", *Water Alternatives* 3(1): 25.
- Bohman, A. 2010. "Framing the Water and Sanitation Challenge: A history of urban water supply and sanitation in Ghana 1909-2005". Tesis de Doctorado. Ume University.
- Bond, P. 2007. *Looting Africa: The economics of exploitation* Londres: Zed Books.
- Bond, P. y J. Dugard. 2008. "Water, Human Rights and Social Conflict: South African Experiences", *Law, Social Justice & Global Development Journal* (LGD) 1.
- Cain, A. y M. Mulenga. 2009. "Water service provision for the peri-urban poor

- in post- conflict Angola”, Human Settlements Series, Water 6. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- de Waal, D. y B. Cooksey. 2008. *Why did City Water fail? The rise and fall of private sector participation in Dar es Salaam's water supply*. Londres: WaterAid.
- Dill, B. 2010. “Public–Public Partnerships In Urban Water Provision: The Case Of Dar Es Salaam”, *Journal of International Development* 22 (5): 611–624.
- Fall, M. 2009. *Improving performance, the role of governance: The case of Burkina Faso*. Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C.: World Bank.
- Foster, V. y C. Briceño-Garmendia, C. (eds). 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington D.C.: The World Bank.
- Global Water Intelligence. 2001. “The Politics of PSP”, *Global Water Intelligence* 2 (12).
- Glöckner, H., M. Mkanga y T. Ndezi. 2004. “Local empowerment through community mapping for water and sanitation in Dar es Salaam”, *Environment and Urbanization* 16: 185.
- Hall, D., E. Lobina, R. De la Motte. 2005. “Public resistance to privatization in water and energy” *Development in Practice* 15(3-4): 286-301.
- Hemson, D. y J. Kvalsvig. 2005. *eThekwini Water Customer Service Project Report*. Pretoria: HSRC Press.
- JMP. 2008. *Joint Monitoring Programme Progress Report on Drinking Water and Sanitation*. Ginebra: Joint Monitoring Program (JMP).
- JMP. 2010. *Joint Monitoring Programme Progress Report on Sanitation and Drinking Water*. Ginebra: Joint Monitoring Program (JMP).
- Keener, S., M. Muengo y S. Banerjee. 2009. “Provision of Water to the Poor in Africa Experience With Water Standposts and the Informal Water Sector”. Working Paper 13. Washington D.C.: The World Bank.
- Kouanda, I. y M. Moudassir. 2007. “Social policies and private sector participation in water supply. The case of Burkina Faso”, en N. Prasad (ed) *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply: Beyond Regulation*. Ginebra: United National Research Institute on Social Development (UNRISD).
- Loftus, A. 2005. “Free Water as Commodity: The Paradoxes of Durban's Water Service Transformations”, en D. McDonald y G. Ruiters (eds) *The Age of Commodity. Water Privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.
- Marin, P. 2009. *Public-private partnerships for water utilities*. Washington D.C.: The World Bank.
- McDonald, D. y G. Ruiters (eds) 2005. *The Age of Commodity. Water Privatization in Southern Africa*. Londres: Earthscan.
- McKinley, D. 2006. “The Struggle Against Water Privatisation in South Africa”, en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (eds) *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Ámsterdam: Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.

- Moretto, L. 2005. "Urban Governance And Informal Water Supply Systems: Different Guiding Principles Amongst Multilateral Organisations". Ponencia presentada a la Conference on the Human Dimension of Global Environmental Governance, International Organizations and Global Environmental Governance. Berlín, 2-3 de diciembre.
- Mugisha, S. y S.V. Berg. 2007. "Turning around struggling state-owned enterprises in developing countries: The case of NWSC-Uganda", en *Going public: Southern solutions to the global water crisis*. Londres: World Development Movement.
- Muhairwe, W. 2008. "Market Finance for Large Service Providers. Presentation by Managing Director of Ugandan Water Utility": http://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/pa_2_wm_uganda_dpdp.pdf.
- Muhairwe, W. 2009a. "Fostering Improved Performance through Internal Contractualisation". Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C: World Bank.
- Muhairwe, W. 2009b. "Financing Options for Water and Sanitation Utilities: NWSC's Experience". Ponencia presentada a la Water Week, 17-19 de febrero. Washington D.C: World Bank.
- Mwanamwambwa, C., H. Nkoloma y S. Kayaga. 2005. "Linking community to policy level support: The CARE-Zambia trust model". Ponencia presentada a la 31st WEDC International Conference, Maximizing The Benefits From Water And Environmental Sanitation. Kampala, octubre.
- NWSC. 2009. "Capacity Building for Change Agents from Harar Water Supply and Sewerage Authority". Kampala: NWSC External Services Unit.
- Page, B. 2002a. "Communities as the agents for commodification: The Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon", *Geoforum* 34: 483-498.
- Page, B. 2002b. "Accumulation by dispossession: Communities and water privatization in Cameroon". Ponencia presentada a la PRINWASS conference. University of Oxford, 24-25 de abril.
- Pambazuka. 2009. "Ghanaians deserve better water services", 6 de noviembre: www.pambazuka.org/en/category/advocacy/56909.
- Prempeh, E.O.K. 2006. *Against Global Capitalism: Africa social movements confront neoliberal globalization*. Londres: Ashgate.
- UN-Habitat. 2006. *The State of the World's Cities: 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. 2008a. *The State of African Cities: A framework for addressing urban challenges in Africa*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN Habitat. 2008b. *The state of the World's Cities: 2008/2009: Harmonious Cities*. Nairobi: UN-Habitat.
- UNDESA. 2007. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).

- van Rooyen, C. y D. Hall. 2007. "Public Is As Private Does: The Confused Case Of Rand Water In South Africa". Occasional Paper 15. Kingstons: Municipal Services Project (MSP).
- Watasa, S. 2009. *Civil society organization involvement in urban water sector reform*. Londres: WaterAid.
- WaterAid. 2005. *Ghana: National Water Sector Assessment*. Londres: WaterAid.
- Water Dialogues. 2007. "Water and Sanitation Modes of Supply in Uganda". Durban: Water Dialogues.
- Water Dialogues. 2008. "Ugu Case Study". Durban: Water Dialogues.
- Werikhe, P. 2006. "Union Reform Process In Uganda Public Employees Union A Case Study". Ponencia presentada a la 4th World Water Forum. Ciudad de México, 16-22 de marzo.
- WOP. 2009. *Water Operators Partnerships Africa Utility Performance Assessment*. Nairobi: Water and Sanitation Programme.
- World Bank. 2000. "Memorandum Of The President Of The International Development Association And The International Finance Corporation To The Executive Directors On A Country Assistance Strategy Of The World Bank Group For The Republic Of Ghana". 29 de junio. Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2002. "Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation Services in Sub-Saharan Africa". Decision Markers Workshop. Dakar, Senegal, 13-15 de febrero.
- World Bank. 2008. "Implementation Completion And Results Report (Ida-34760 Ida-3476a) on a Credit in the Amount of SDR 55 Million (US\$ 70 Million Equivalent) to Burkina Faso For The Ouagadougou Water Supply Project". Report. No: ICR0000705. Washington D.C.: The World Bank.
- WSP. 2009a. *Enhancing Water Services through Performance Agreements Performance Improvement Planning*. Washington D.C.: Water and Sanitation Program (WSP).
- WSP. 2009b. *Guidance Notes on Services for the Urban Poor A Practical Guide for Improving Water Supply and Sanitation* Washington D.C.: Water and Sanitation Program (WSP).
- WSP y PPIAF. 2009. "Water Utilities in Africa: Case Studies of Transformation and Market Access: Inputs to the Regional Practitioners' Workshop on "Market Finance for African Water Utilities". Pretoria: Water and Sanitation Program (WSP) y Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).