

METODOLOGÍA DE APOYO A COMITÉS DE AGUA POTABLE EN ZONAS PERI-URBANAS

Diagnóstico integrado para el mejoramiento de la gestión y visión al futuro

Ampuero Raul.

Centro AGUA, Facultad de Agronomía-UMSS, Av. Petrolera Km 4½, CP 4926 Cochabamba, Bolivia, raulampueroalcoba@yahoo.com

Faysse Nicolas.

CIRAD, Av. Petrolera Km 4½, CP 4926 Cochabamba, Bolivia, nicolas.faysse@m4x.org

Quiroz Franz.

Centro AGUA, Facultad de Agronomía-UMSS, Av. Petrolera Km 4½, CP 4926 Cochabamba, Bolivia, francezco@gmail.com

RESUMEN

En zonas rurales y peri urbanas de Latinoamérica y Bolivia existen Sistemas de Agua Potable autogestionarios que funcionan sin apoyo externo y brindando un servicio regularmente aceptable, pero con problemas en su funcionamiento. Se pudo percibir que existen programas de apoyo a sistemas rurales y urbanos, pero existe un vacío en áreas peri-urbanas. La metodología del Proyecto NEGOWAT tiene el objetivo de **promover el fortalecimiento institucional y organizacional de los CAP en zonas peri-urbanas**, a través de espacios de discusión participativos sobre problemas priorizados por la propia comunidad. Asimismo, se incorpora el juego de roles como una herramienta de apoyo. Esta metodología fue aceptada por los socios, pero se percibió que es difícil llevarla adelante si la gestión colectiva es débil. Un primer uso del juego permitió mejorar la comprensión sobre el funcionamiento del CAP, pero no levantó el interés de toda la población como se esperaba, también se logró generar un espacio de expresión libre para los socios. La socialización de esta metodología hizo que las demandas de la población sean superiores a la capacidad del equipo, lo que evidencia la necesidad de apoyo, pero no hay una figura clara de quien podría hacerlo de manera permanente.

Palabras claves: Acceso al agua; Comité de agua potable; Gestión comunitaria del agua; Juego de roles; Bolivia.

1. INTRODUCCION.

1.1. Gestión comunitaria del agua en América Latina.

En las ciudades de los países Latinoamericanos generalmente los servicios de agua potable y alcantarillado están a cargo de una empresa estatal, municipal, privada o mixta, pero en la mayoría de los casos, éstas no llegan a abastecer a las áreas peri-urbanas. Los habitantes en estas zonas encuentran diferentes alternativas para abastecerse de agua, como son los sistemas autónomos operados y administrados por ellos mismos, conocidos como sistemas de gestión comunitaria del agua. Esta forma de gestión se presenta en América Latina debido a la falta de capacidad del Estado para satisfacer la demanda de servicios básicos en zonas peri-urbanas y coexisten con otras entidades de gestión del agua potable p.e. en Colombia, Ecuador, Honduras, Haití, (Courivaud, 2005). Actualmente existen pocos ejemplos de sistemas con gestión comunitaria que funcionan con

éxito, muchos sistemas presentan problemas por falta de apoyo, sea de la empresa pública, privada o de las ONGs que habrían participado en su construcción, también existen casos en que éstos sistemas han desaparecido.

Generalmente, estos sistemas de abastecimiento de agua son informales, sin embargo cumplen un rol importante, ya que reemplazan al Estado en zonas donde no ha podido intervenir. Las autoridades ven a éstos sistemas como una solución no sostenible en la parte técnica y económica a largo plazo, por lo tanto, la relación con el Estado tiende a ser distante (Quintana, 2005).

1.2. Gestión comunitaria del agua en Bolivia.

En Bolivia, los sistemas de abastecimiento de agua con gestión comunitaria son denominados Comités de Agua Potable (CAP), se encuentran en zonas peri-urbanas y en los centros poblados de las zonas rurales, principalmente en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz. El número de socios por CAP varía bastante, p.e. en Tiquipaya el CAP más grande tiene 1360 socios y 18 el más pequeño (Van der Meer, 2004). Estos CAP son construidos con aporte de dinero o mano de obra de los socios, en algunos solo con recursos de los socios.

En Bolivia, durante el 2005 se publicarán los reglamentos de la Ley 2066 (promulgada en Abril del 2000). Con esta Ley desaparece el vacío jurídico en términos de derechos de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, donde se sitúan los CAP, ya que esta Ley reconoce dichos derechos a los CAP. Sin embargo, se advierte que los CAP tendrán dificultades para legalizar su situación, principalmente por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propuesta de los reglamentos de la Ley 2066, entre ellos, la Personalidad Jurídica.

Estos CAP brindan un servicio regularmente aceptable, pero tienen debilidades y enfrentan problemas de diferente índole: técnico, económico-financiero, administrativo, legal e institucional, siendo las deficiencias administrativo-económico el problema común. En cuanto a la calidad del agua distribuida, la mayoría no realiza ningún tratamiento de potabilización, ésta depende únicamente de la calidad de la fuente de agua. Asimismo, los socios son reacios a cualquier incremento en la tarifa para la mejora del servicio, debido a los problemas en la administración y se encuentran conformes con la calidad del servicio recibido.

1.3. Falta de apoyo a la gestión comunitaria del agua en zonas peri-urbanas.

Existen varias metodologías de apoyo a sistemas de agua ubicados en zonas rurales (World Bank, 1998; World Health Organization, 2000; Marinof et al., 2001; Murkherjee y Van Wijk, 2002; y una revisión bibliográfica general: Quiroz y Faysse, 2005). Por otro lado en Bolivia, existe un servicio de apoyo a grandes Entidades de Prestación de Servicio en Agua (EPSA), a través del Servicio de Apoyo a la Sostenibilidad (SAS, programa de la GTZ). Sin embargo, existen varias diferencias entre pequeños sistemas de agua en zonas rurales y sistema de agua en zonas peri-urbanas, p.e. complejidad del sistema de agua potable y saneamiento en sus dimensiones técnica, financiera e institucional, y el tipo de población (Quiroz y Faysse, 2005). Por lo tanto, en Bolivia existe un vacío en términos de capacidad de apoyo a nivel medio.

1.4. Experiencia del proyecto Negowat.

El proyecto Negowat es un proyecto de investigación financiado por la Unión Europea, el DFID y el ASPA de Brasil, desde inicios del 2003 hasta finales del 2005. En Bolivia, las organizaciones participantes son el Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua (Centro AGUA) de la Universidad Mayor de San Simón y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Las zonas de intervención son dos cuencas: Tiquipaya, Cochabamba-Bolivia y en Sao Paulo-Brasil. En ambas cuencas el proyecto está dedicado a desarrollar, probar y validar herramientas participativas para facilitar discusiones y negociaciones entre actores sociales sobre problemas de acceso al agua y uso de la tierra. Dentro de estas herramientas se consideran el análisis de escenarios, los juegos de roles, la concepción de modelos multi-agentes, entre otros (ver www.negowat.org).

En vista del vacío existente en términos de apoyo a los CAP, identificado en la primera fase del proyecto Negowat, durante el 2005 se desarrolla, a través de estudios de caso, una metodología de apoyo y fortalecimiento a la gestión y administración de los sistemas de abastecimiento de agua con gestión comunitaria en las zonas peri-urbanas, con el desarrollo de herramientas específicas. El presente documento presenta la metodología y las experiencias alcanzadas por el proyecto Negowat durante el desarrollo e implementación de dicha metodología. Primero, se explica las características de la metodología en sus diferentes etapas; segundo, presentamos los resultados logrados hasta el presente y en la parte final se encuentran las conclusiones a las que se arribó durante la intervención a tres CAP en Cochabamba.

2. METODOLOGIA.

2.1. Objetivos de la metodología.

El objetivo general que persigue la metodología es **promover el fortalecimiento institucional y organizacional de los CAP en zonas peri-urbanas**. Lo que se pretende al implementar la metodología es crear un espacio de discusión y búsqueda participativa de soluciones sobre los problemas del CAP priorizados por la misma comunidad. Asimismo, pretende lograr que la mayoría de los socios participen en las discusiones de manera informada y equitativa.

El diseño de la metodología apunta fortalecer aquellos CAP que vienen trabajando desde varios años atrás, pero muchos elementos de la metodología pueden ser utilizados en CAP nuevos. Dentro de la metodología no se tiene previsto realizar inversiones económicas en el CAP, para que los socios den una visión sin prejuicio de la realidad del CAP y se enfoquen sobre los aspectos de la gestión.

2.2. Conceptos de base.

Fueron varias las ideas para el desarrollo de la presente metodología, sin embargo se pueden destacar los siguientes dos puntos: a) No es posible realizar o apoyar un cambio en la estructura organizacional y/o administrativa de un CAP solamente con una visita de 4 días (lo que plantean la mayoría de las metodologías internacionales, ejemplo MPA). Además, los socios no tendrán suficiente confianza para hablar de sus problemas y proveer información sobre el

funcionamiento de su CAP. b) No imponer soluciones provenientes del contexto externo al CAP, más bien brindarles elementos para que ellos puedan discutir y elegir de manera informada las alternativas de solución a sus problemas.

2.3. Descripción de las características de la metodología.

La metodología consiste en trabajos con el CAP en tres niveles de participación: a nivel de socios individuales (entrevistas), trabajos en pequeños grupos (comisiones de trabajo) y la organización de talleres (asambleas) con la participación de todos los socios. Se diferencian tres fases que son: 1) diagnóstico integral del CAP con la identificación y priorización de problemas; 2) discusión sobre alternativas de solución a sus problemas; 3) visión a futuro de los socios sobre su CAP. La secuencia de actividades del proceso de intervención se encuentra en la figura 1. Los resultados parciales del proceso son insumos para la elaboración de un plan estratégico para el CAP. En cada una de estas fases se consideran resultados documentados elaborados por el equipo interventor.

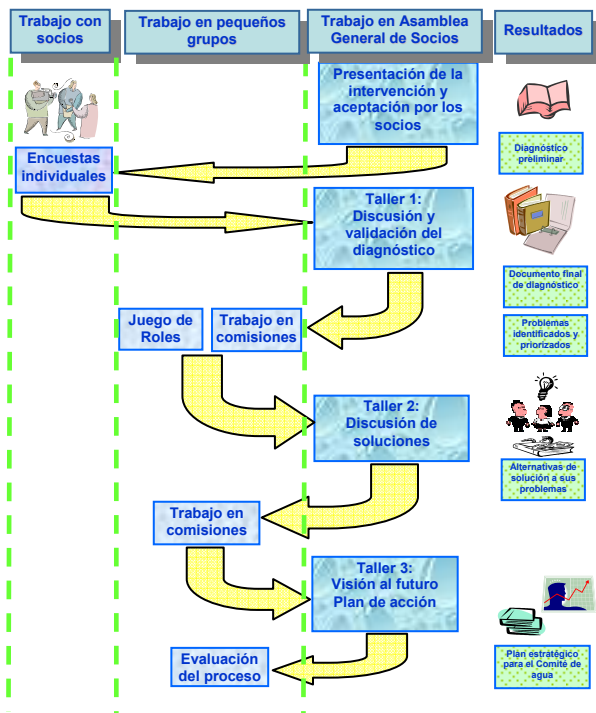


Figura 1. Secuencia de actividades de la metodología

El diagnóstico preliminar se realiza a través de entrevistas a miembros de la directiva, ex-autoridades del CAP, actores claves y a socios de base. Con las entrevistas se determina el nivel de conocimiento que tienen los entrevistados sobre su CAP y se identifican y priorizan problemas a nivel de socios. Las entrevistas se realizan por dos razones: 1) muchos de los temas conflictivos o delicados no surgen durante talleres o reuniones grupales, especialmente cuando existe la presencia de un facilitador; 2) es importante no cansar a la gente con la organización de demasiados talleres de identificación y evaluación, los socios quieren reunirse para buscar o discutir sobre soluciones a sus problemas.

2.3.1. Taller 1. Diagnóstico del CAP.

El Taller 1 tiene el objetivo de establecer un diagnóstico común del CAP, asimismo, identificar y priorizar problemas a nivel del CAP. Durante la preparación del taller 1, es conveniente distribuir a los socios el resumen del diagnóstico preliminar, con la finalidad de que los socios asistan al taller informados y traigan consigo ideas que vayan a mejorar el diagnóstico, esto permitirá a los participantes iniciar rápidamente la discusión. Los resultados de dichas discusiones serán insumos para mejorar el documento final de diagnóstico. Se presentan los problemas identificados y priorizados a nivel de socio y luego con la participación de los socios se identifican y priorizan los problemas a nivel del CAP, luego se conforman comisiones de trabajo con los socios participantes y la directiva, una comisión por problema priorizado, se toman 3 o 4 problemas de mayor preocupación.

2.3.2. Trabajo en comisiones.

Dentro de cada comisión se discuten sobre alternativas de solución para el problema específico. Es necesario contar con un facilitador en cada comisión, que sea parte del equipo interventor, cuyo rol será brindar los elementos necesarios para que puedan realizar su trabajo y orientarles sobre la parte legal y técnica en las alternativas de solución manejadas dentro de sus discusiones. Es recomendable formar comisiones temáticas como ser: técnico, económico-financiero, institucional, administrativo y problemas de participación de los socios.

Es importante considerar que las alternativas de solución presentadas deben en lo posible considerar: las ventajas y desventajas de cada opción; el costo de inversión y funcionamiento, con su impacto sobre la tarifa o gestión del CAP; además, si la opción implica un cambio en la administración o manejo del CAP. Es necesario también incluir discusiones para definir la propiedad sobre las fuentes de agua, terrenos e infraestructura en general que dispone el CAP. Además, hacer observar la importancia registrar toda la información del CAP.

2.3.3. Taller 2. Discusión sobre los problemas y las posibles soluciones

El objetivo del Taller 2 es discutir sobre las alternativas de solución presentadas por las comisiones. Las comisiones presentan resultados de su trabajo a la asamblea de socios; se discuten cada una de las soluciones presentadas y eligen de manera concensuada la solución más viable para cada problema. Con este procedimiento garantizamos que los socios se apropien de las soluciones.

2.3.4. Taller 3: Discusión sobre el futuro.

Este taller tiene el objetivo de facilitar una discusión sobre la visión a futuro que tienen los socios para su CAP. Si hay la oportunidad, se puede capacitar y discutir sobre el futuro del CAP a través de un juego de roles. A continuación proponemos algunos temas que ayudarían a iniciar las discusiones.

a) Análisis de los factores que influirían en la demanda y la oferta del agua, se pone en consideración dos factores fundamentales en términos de cantidad, y calidad que son: 1) evolución futura de la demanda de agua en el área abastecida, considerando su posible ampliación; 2) evolución futura de la disponibilidad en las fuentes de agua.

b) Análisis de los cambios institucionales, se discute sobre los posibles cambios o evolución del entorno legal y reglamentario. También se puede considerar las posibles relaciones o fusiones con CAP vecinos, empresas municipales u otras de mayor envergadura, con la finalidad de establecer estrategias para garantizar el buen servicio a los socios del CAP.

2.4. Evaluación.

El trabajo puede ser concluido con una evaluación de la intervención, en términos de logros de resultados en el CAP, de satisfacción de los socios y de la Directiva. Esto permitirá continuar mejorando los diferentes elementos de la metodología.

2.5. Herramientas de la metodología.

2.5.1. Juego de roles sobre el funcionamiento del CAP.

Esta herramienta permite entender y conocer la complejidad del funcionamiento del CAP a nivel de socio. El juego de roles desarrollado para los CAP (Ampuero, Faysse y Quiroz, 2005) es genérico y tiene la característica de poder ser adaptado al funcionamiento particular de un CAP y permite motivar a los socios a discutir, en un ambiente no formal, sobre problemas reales del CAP. A través de esta herramienta se puede lograr: a) Sensibilizar a los socios sobre los problemas en la gestión del CAP, p.e. la mora por el servicio y la definición de la tarifa; b) discutir sobre problemas de la realidad y de sus posibles soluciones en un espacio sin tensión; c) que los socios (varones, mujeres y jóvenes) que no participan en espacios formales (asambleas u otras) viertan su opinión. Se recomienda involucrar en el juego a la mayor parte de los socios, organizando varias sesiones de juego si fuese necesario. Es posible utilizar los resultados de las sesiones como insumo en las discusiones sobre problemas reales.

2.5.2. Herramienta para apoyar discusiones sobre la sostenibilidad del CAP.

Esta herramienta nos permite estudiar con los socios los diferentes costos del CAP (operación, mantenimiento y reposición), además de conocer el balance económico entre los ingresos y egresos. Los participantes en éste proceso utilizan calculadoras para seguir los cálculos realizados y de esa manera mantenerse activos en la discusión. Luego, se utiliza una hoja electrónica (MS Excel) que permite simular y analizar diferentes escenarios de tarifa, en base a propuestas e ideas de los participantes, tomando en cuenta: a) los costos que se deseen involucrar para calcular la tarifa en cada escenario; b) la representación a los diferentes socios, con tipo de demanda de agua y voluntad de pago; y c) la representación de los diferentes de costos de inversión y mantenimiento.

3. RESULTADOS.

Los resultados expuestos son todavía preliminares, debido a que el proceso de intervención a los tres CAP en Cochabamba está en curso y debería ser finalizado en Noviembre del 2005.

3.1. Sobre la metodología.

La metodología propuesta fue en general bien aceptada por los socios de los CAP intervenidos. Los puntos de mayor interés fueron: a) la cantidad y la calidad del agua (se habla de calidad solamente cuando hay bastante agua); b) la gestión de la

mora por el servicio; c) la elección de una figura institucional y de reglamentos internos pertinentes. También, dentro de la intervención se hizo un inventario de la infraestructura en cada CAP, lo cual permite conocer su patrimonio y cuanto se debería ahorrar para asegurar su reposición en el futuro.

La intervención es difícil si la gestión colectiva y la Directiva son débiles. Por ejemplo, en el CAP 1, las reuniones siempre se dan inicio con retraso, lo que contribuye a la falta de interés por parte de los socios. En el mismo CAP, la Directiva no tiene la voluntad de cortar el agua a los socios que recibieron préstamos individuales del CAP, y éstos rechazan entrar en un plan de pagos. Esta falta de voluntad de solucionar éstos problemas debilita en gran parte el trabajo general de mejoramiento de este CAP.

3.2. Sobre el juego de roles.

Hasta Septiembre del 2005, se había utilizado esta herramienta solamente en el CAP 1. Durante las tres sesiones organizadas, el interés de los jugadores aumentó durante el juego, no hubo mayor inconveniente en que las personas acepten el rol asignado. Gran parte de los jugadores comprendieron mejor el juego con la misma dinámica, más que con la explicación ex ante. En la segunda vuelta de las tres sesiones del juego todos los jugadores se interiorizaron con la dinámica; esto posiblemente se deba a que de alguna manera el juego representaba su propia realidad, lo que posibilitó que los participantes aprendan sobre cuestiones reales del funcionamiento de su CAP, entre ellas, los problemas de una tarifa inadecuada y una mora elevada por el servicio. El juego fue efectivo en enseñar y discutir aspectos y problemas relacionados con el funcionamiento económico del CAP. Por otro lado, la forma cómo se presentaron algunos problemas del CAP durante el juego, permitió a los jugadores, fuera de aprender, sensibilizarse sobre la importancia que el CAP siga funcionando y sobre la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica del CAP.

En esta primera experiencia se encontraron dos problemas. Primero, esta actividad fue presentada como un juego, lo que denotaba un carácter de no seriedad. Esto tuvo consecuencias en la participación activa de los hombres (lo que permitió entonces una participación activa de jóvenes y mujeres). Segundo, para los socios, los problemas urgentes eran: i) la intervención de la iglesia evangélica, y ii) el préstamo de dinero a algunos socios. En el diseño del juego, se determinó no tocar estos temas polémicos y que parecían difíciles de ser abordados a través de un juego. Se eligió trabajar sobre la mora y la tarifa baja por el agua. La falta de interés por parte de los hombres esta relacionada también de no haber elegido éstos temas de mayor importancia para ellos.

El juego generó un espacio donde todos participaban, todos se sentían iguales, con el mismo derecho de intervenir y con la certeza de ser escuchados. Sin embargo, después de las sesiones, no se pudo ver alguna consecuencia en términos de mejor participación de los grupos habitualmente silenciosos durante las asambleas del CAP (jóvenes, mujeres y ancianos).

4. CONCLUSIONES.

De la revisión literaria, se pudo explicitar la importancia de la gestión comunitaria al momento de brindar y administrar el servicio de abastecimiento de agua en zonas peri-urbanas de América Latina. Sin embargo hasta la fecha, estos sistemas casi en la totalidad de los casos no reciben apoyo y por eso se quedan a menudo en una situación de baja calidad de servicio. El proyecto Negowat, en vista de esta necesidad, propuso diseñar y probar una metodología de apoyo a CAP. Este trabajo fue poco a poco socializado en las zonas donde se trabajó durante el 2005, y en Tiquipaya la demanda de apoyo por parte de los CAP rápidamente superó las capacidades del equipo Negowat, lo que muestra la fuerte demanda social para intervenciones de este tipo.

Esta metodología es solamente un primer paso. En Bolivia, no hay una figura clara de quien podría proponer estos servicios de apoyo a CAP de manera sostenible. Por ejemplo, podrían ser la empresa municipal (esto se ve con éxito en Haití y con fracaso en Lima, ver Courivaud, 2005), micro-empresas, o asociaciones de CAP. En la zona Sur de la ciudad de Cochabamba, existe desde medianos del 2004, una asociación de CAP con la finalidad de apoyar y fortalecer a sus asociados. Aunque varias soluciones ya existen, sigue la pregunta, si los CAP deben pagar por este apoyo (y si están en la capacidad de pagar y con la voluntad de recibir este apoyo), o si el gobierno o el municipio aceptarán de co-financiar este apoyo.

BIBLIOGRAFIA.

- Courivaud, A. (en prensa). ¿Cuál es el futuro de los servicios comunitarios de agua potable en zonas peri-urbanas de países en desarrollo? Informe Negowat. Cochabamba, Bolivia.
- Marinof N., Perantes MA., Carrillo C., y Centurión, C. (2001). Metodologías participativas en educación sanitaria. Una adaptación del PHAST para comunidades rurales andinas del Perú, Programa de Agua y Saneamiento – Región Andina, noviembre de 2001, Lima – Perú.
- Mukherjee N., Van Wijk Ch., (2002). Sustainability, Planning and Monitoring (In Community water supply and sanitation), Water Sanitation Program (WPS) – International Water and Sanitation Center (IRC).
- Negowat (2005). Metodología genérica de apoyo a Comités de Agua Potable. Documento de trabajo Negowat, Cochabamba, Bolivia.
- Quintana, A. (2005). Gestión colectiva del agua. Caso: Asociación municipal de acueductos comunitarios de Desquebradas. Universidad tecnológica de Pereira. Colombia.
- Quiroz, F. y Faysse, N. (2005). Metodologías de Diagnóstico y Mejoramiento de Sistemas de Agua Potable en zonas peri-urbanas de países en desarrollo. Informe no publicado, Negowat, Cochabamba, Bolivia.
- Van der Meer, S. (2004). Diagnóstico de Comités de Agua Potable en Tiquipaya y Colcapirhua. Informe Negowat, Cochabamba, Bolivia.
- World Bank (1998). Sustainability Monitoring: The VIP Way, World Bank – Water Sanitation Program, Washington DC- United States.
- World Health Organization (2000). Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries, WHO. Switzerland.