



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN CON OBJETIVOS DE MEJORA DE LOS SERVICIOS E INCLUSIÓN SOCIAL»

Eldoret, Kenya

Período de implementación: 1997-1999 | Estudio de caso escrito en 2010

El acceso al agua es un asunto crítico en Kenia, un país que se caracteriza por la sequía crónica. Durante las décadas de 1980 y 1990, el gobierno keniano privatizó las empresas del sector público, puesto que se enfrentaba al mantenimiento inadecuado de las infraestructuras y la corrupción del sector. Los resultados no fueron aceptables, especialmente por lo que respecta a la ampliación de la prestación de servicios para los grupos de rentas bajas. Con la finalización de la Ley del agua de 2002, ayuntamientos como Eldoret, tomaron la iniciativa de crear empresas para hacerse cargo del abastecimiento de agua en sus respectivas jurisdicciones. La Empresa de Agua y Saneamiento de Eldoret (ELDOWAS) se constituyó como una filial perteneciente en su totalidad al Consejo Municipal de Eldoret en 1997 y empezó a operar en 1999. La Ley del agua requiere consultas sobre una serie de disposiciones y reglamentos y se está construyendo paulatinamente una cultura de consulta pública y participación activa de las partes interesadas.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto local

La ciudad de Eldoret, situada en el oeste de Kenia, es el centro administrativo del distrito de Uasin Gishu, en la provincia de Rift Valley, y tiene una población de unos 194.000 habitantes. Fundada en 1910, la localidad creció rápidamente con el aumento del número de agricultores y asiáticos que se asentaban en la zona. Se convirtió en junta municipal en 1929 y en Ayuntamiento en 1958. Desde entonces, la población ha crecido a pasos agigantados hasta convertirse en una verdadera zona cosmopolita. Eldoret es en la actualidad la población con un crecimiento más rápido de Kenia, con múltiples industrias, un aeropuerto internacional y una gran universidad pública (Universidad Moi).¹ Eldoret es conocido en Kenia por estar en el centro de la región keniata caracterizada por su cosecha de granos, en la cual se cultivan la mayoría de cereales (maíz y trigo) que alimentan al país.

Desde la década de 1970, con el intenso impulso de proyectos de desarrollo de infraestructuras, la importancia de Eldoret ha aumentado. Debido a que las ciudades más grandes experimentan un boom demográfico a causa de la alta emigración del campo a la ciudad, el gobierno persiguió, a través de la Política del Centro del Crecimiento, redistribuir la población urbana fuera de los principales centros urbanos de Nairobi y Mombasa. El complejo de infraestructuras que se instaló atrajo muchas industrias e instituciones a Eldoret. El período entre 1969 y 1979 se ha llamado la “década industrial” en Eldoret, donde hay industrias que requieren grandes cantidades de agua como empresas de procesamiento agrario y textiles.

El acceso al agua es un asunto crítico. En la pasada década, la provincia de Rift Valley sufrió graves tensiones étnico-políticas, muchas de las cuales fueron desencadenadas por conflictos por la tierra y el agua. En 2008, experimentó violentos enfrentamientos étnicos, muchos de los cuales supusieron un número importante de víctimas mortales e inestabilidad política.

Nivel de desarrollo de la política: municipal

Contexto de gobierno y descentralización

Situado en el este de África, Kenia es un país de gran complejidad social, étnica y política. Fue una colonia del Reino Unido, país del que se independizó en 1963. Desde 2009, el sistema político ha sido semipresidencial, con un presidente como jefe del Estado y un primer ministro como jefe del gobierno. En el sistema político de Kenia, el poder judicial es independiente del ejecutivo y del legislativo. La nueva Constitución, promulgada en agosto de 2010, delega más poder a los gobiernos locales y da a los keniatas una carta de derechos.

Según el Censo nacional de 2009,² Kenia tiene 38,9 millones de habitantes, un 32,3% de los cuales viven en entornos urbanos. La población urbana se concentra en ocho ciudades importantes: Nairobi,³ Mombasa, Nakuru, Kisumu, Eldoret, Nyeri, Machakos y Meru. Kenia tiene

¹ Para 2006, la población total de estudiantes era de 14.885 personas y el conjunto del personal docente y auxiliar abarcaba casi 4.000 personas. En 1986, se inauguró la Politécnica de Eldoret, una de las cuatro universidades realmente activas del país.

² Véase <http://www.knbs.or.ke/Census%20Results/KNBS%20Brochure.pdf>.

³ El centro administrativo, comercial e industrial de Kenia.

ocho regiones administrativas formadas por siete provincias y Nairobi, la capital. Las siete provincias de Kenia son Central, Costera, Oriental, Nororiental, Nyanza, Rift Valley y Occidental (véase la Figura 1). El gobierno supervisa la administración de los distritos y las provincias.

El gobierno local de Kenia se lleva a cabo a través de las *autoridades* locales. Muchos centros urbanos albergan consejos de ciudad, de municipio o de pueblo. En zonas locales, las autoridades locales se conocen con el nombre de *consejos de condado*. Los concejales locales se eligen a través de elecciones municipales, que tienen lugar junto con las elecciones municipales. Eldoret, el objeto de análisis en este caso, está gobernado por un consejo municipal.

Contexto social

Gran parte del entorno de Kenia se considera árido o semiárido y está expuesto a frecuentes sequías (cada tres o cuatro años). Así pues, el país se clasifica como un país con falta crónica de agua, y el acceso al agua es un importante problema y una fuente de conflictos. En Kenia hay poco acceso al suministro de agua y al saneamiento, especialmente en barrios pobres urbanos y en zonas rurales, y el servicio es de baja calidad con cortes intermitentes en el abastecimiento de agua. Solo 9 de los 55 suministradores de agua de Kenia proporcionan un suministro continuo de agua. La escasez estacional y regional del agua agrava la dificultad de mejorar el abastecimiento de agua.

Según los datos estadísticos disponibles, mientras que el 83% de la población urbana de Kenia tiene acceso a agua potable, solo el 52% de la población urbana tiene canalizaciones de agua en su casa.⁴ Pagar 30 céntimos al día por el agua cuando los suministros son escasos no es factible para muchos keniatas. El *Human Development Report* de 2008, publicado por Naciones Unidas, cifró el porcentaje de keniatas que viven con menos de un dólar al día en casi el 23% de la población, mientras que algo más del 58% sobrevive con menos de dos dólares al día. Los asentamientos urbanos informales y las personas pobres de zonas rurales son los más afectados: mientras que los pobres de zonas urbanas confían en vendedores informales para conseguir agua, los consumidores rurales a menudo extraen su agua de lugares no protegidos.

Como muestra la Figura 2, en los contextos rurales las principales fuentes de suministro de agua son ríos, aljibes y pozos, mientras que en zonas urbanas el agua corriente es la principal fuente (38,4%).⁵ Sin embargo, hay problemas relativos a la gestión del agua corriente y muchos centros urbanos, entre ellos Eldoret, tienen frecuentes cortes en el suministro del agua (y en consecuencia brotes a gran escala de enfermedades transmitidas por el agua, como el cólera). Para hacer frente a la escasez de agua, muchos hogares compran e instalan depósitos. Los que no pueden pagar estos costes se ven obligados a sobrevivir con la poca agua disponible, a utilizar agua no segura o a pagar precios mucho más altos por la poca agua disponible.

Un mantenimiento inadecuado de las infraestructuras para el suministro de agua y la corrupción del sector son las explicaciones principales para la escasez de agua. Las deficiencias en la provisión y en la estructura institucional de la gestión pública del agua se producen en el contexto de una política de aguas que busca:

⁴ En el ámbito del país, las cifras son del 61% y el 28% respectivamente, según las estadísticas de 2004 del Programa de Seguimiento Conjunto del Suministro de Agua y el Saneamiento, una iniciativa de la OMS y la UNESCO.

⁵ Debe tenerse en cuenta que “tener acceso a agua corriente” y “tener una conexión con la canalización” no son sinónimos, especialmente en las ciudades informales en las que vive la mayoría de la población urbana de Kenia. En estos asentamientos, los pobres apenas tienen conexiones de agua corriente en sus casas y tienen acceso a agua corriente a partir de quioscos o vendedores, que son caros y a menudo de mala calidad.

- Suministrar agua de calidad y en cantidades suficientes para satisfacer las diversas necesidades de agua a la vez que asegurar la seguridad y
- Establecer un marco institucional eficiente y efectivo para alcanzar un desarrollo y una gestión sistemáticos del sector del agua.

El gobierno ha reconocido la necesidad de reformar el sector del agua y al hacerlo desvincular sus propias instituciones del suministro de agua y servicios sanitarios. Como en otros países africanos, la salida elegida por el gobierno keniano en las décadas de 1980 y 1990 –como parte de la implantación de programas de ajuste estructural (SAP) y las condiciones de otros donantes– fue privatizar las empresas del sector público, entre ellas los servicios públicos de suministro de agua.⁶

Los SAP tienen profundos efectos sobre la prestación del servicio de muchas maneras. En primer lugar, los programas de limitación del sector público que hubo después de la implantación de los SAP tuvieron como consecuencia pérdidas de empleo y aumentaron el porcentaje de pobres urbanos que no podían costearse los servicios básicos. En segundo lugar, los SAP llevaron a acuerdos para compartir costes en sectores clave en los que el gobierno había prestado servicios gratuitamente o parcialmente subvencionados a través de sus ministros, agencias especializadas o empresas de propiedad del Estado. En tercer lugar, supusieron la rápida expansión de ciudades informales que carecían de acceso a cualquier servicio significativo de las autoridades locales, las cuales no podían hacer frente al flujo de inmigrantes procedentes de zonas rurales que llegaban a las ciudades en busca de trabajo y terminaron sin empleo en la economía del sector informal y en ciudades informales.

En resumen, en Kenia, como ocurre en otros casos de privatización del agua en países con rentas bajas y medias, los resultados son inaceptables, especialmente por lo que respecta a la ampliación del suministro a los grupos de rentas bajas. Además, la privatización no ha atraído capital privado, no ha reducido las tarifas ni ha protegido los intereses de los pobres. Como consecuencia de esta situación, gobiernos locales por sí solos, entre ellos Eldoret, han tomado la iniciativa de crear empresas para llevar a cabo el abastecimiento de agua en sus jurisdicciones respectivas.

Desarrollo de la política

Antecedentes y trayectoria

En las primeras décadas tras la independencia, el Estado invirtió grandes cantidades de dinero en el sistema de distribución de agua de Kenia. Sin embargo, aunque se disponía de considerable financiación, con el paso de los años los servicios públicos municipales de abastecimiento de agua acumularon grandes deudas hasta el punto de que fueron insolventes financieramente. La mayoría de ellos dependieron de que el gobierno central los rescatara. Por ello, había escasa o

⁶ Véase la revisión de 2003 de Habitat de Naciones Unidas sobre el agua y el saneamiento en las ciudades (UN-Habitat 2003b), que subraya las numerosas formas diferentes que toma la privatización del sector del agua, incluyendo contrato del servicio, contrato de arrendamiento, contrato de concesión, contrato de construcción/propiedad/transferencia, desinversión, empresa conjunta y contrato de multiutilidad.

nula capacidad de ampliar las zonas sin servicio, sustituir la tecnología obsoleta, arreglar las filtraciones y asegurar la calidad y la cantidad del agua.

Los pasos iniciales para privatizar los servicios de abastecimiento de agua tampoco estuvieron exentos de problemas. De hecho, hay una fuerte relación espacial entre el suministro de agua y la pobreza. La mayoría de los pobres urbanos viven en la periferia de las ciudades, en gran parte porque el precio del terreno cerca del centro de la ciudad, donde se dispone de infraestructuras y servicios, está muy por encima de lo que pueden asumir. En las zonas periféricas, puede que no haya infraestructura para el suministro de agua o que la presión de las tuberías sea tan baja que se produzcan cortes persistentes, mientras que los que viven en el centro tienen tendencia a utilizar el suministro disponible.

Como en Eldoret, muchos de estos asentamientos periféricos están situados en lugares peligrosos, que presentan muchas dificultades ingenieriles para construir infraestructuras y abastecer agua a estas zonas requiere altos costes por unidad. Esta situación, unida con la capacidad limitada de la población de pagar por el agua, supone una gran diferencia entre los costes y el potencial de recuperación de los costes. Las empresas privadas que buscan maximizar los beneficios o minimizar las pérdidas intentan evitar estas zonas porque no son rentables.

Como han subrayado diversos autores (UN-Habitat 2003; K'Akumu 2004), otro problema en relación con la mejora del suministro de agua es que los pobres urbanos viven principalmente en ciudades informales que incumplen las leyes y las regulaciones oficiales. Por lo tanto, estos asentamientos están casi completamente fuera de los programas y de los presupuestos de las autoridades locales y nacionales y los grupos con rentas altas y medias los ven por lo general como una aberración arquitectónica. En términos de suministro de agua, la mayoría de estas zonas carecen de una red de abastecimiento de agua, en gran medida debido a que poner conexiones en cada parcela de casas es difícil cuando la parcela no está registrada (y quizás impugnada) y los asentamientos no están planificados.

El enfoque escogido por el gobierno para desvincularse de la empresa de suministro de agua privatizando los servicios del agua acarreó diversos riesgos en términos de bienestar de los pobres, tal y como sucedió a la mayoría de la población urbana de Kenia durante las décadas de 1980 y 1990.

Los principales cambios en los servicios de suministro de agua de Kenia tuvieron lugar con la finalización de la Ley del agua de 2002⁷ (promulgada en 2003). Como subrayan diversos informes, una de las cualidades más positivas de esta Ley es que prevé la descentralización de competencias del gobierno nacional al ámbito local y regional, mediante la previsión de un enfoque participativo en la gestión de los recursos hídricos. Hay instrumentos e instituciones que los pobres o sus abogados pueden utilizar para asegurarse de que reciben su parte de agua. En contextos urbanos, como Eldoret, los proveedores de servicios hídricos –la mayoría empresas de servicio público propiedad de la autoridad local– se han constituido como empresas públicas comercializadoras.

Objetivos de la política

Tras un largo debate sobre la materia, el gobierno de Kenia decidió dejar que la comercialización se llevara a cabo en función de las necesidades de cada caso en las zonas urbanas punteras. En Eldoret, la Empresa de Agua y Saneamiento de Eldoret (ELDOWAS) se constituyó como filial

⁷ *The Kenya Gazette* (24 de octubre de 2002), Suplemento nº 107 (Ley nº 9), pp. 935–1053.

perteneciente en exclusiva al Consejo Municipal de Eldoret en 1997 y empezó a operar en 1999. El mandato de la empresa era continuar el negocio del abastecimiento de agua y saneamiento del Consejo Municipal de Eldoret y sus alrededores. La junta de la empresa es el órgano de toma de decisiones y está formada por miembros que representan diversas partes interesadas de Eldoret.

El Consejo Municipal Eldoret es la principal parte interesada como único accionista y está representado por el alcalde y sus funcionarios jefes (el tesorero y el funcionario del Ayuntamiento). El gobierno keniano está representado por dos funcionarios, uno del Ministerio de Desarrollo y Gestión de Recursos Hídricos y el otro del Ministerio de Gobierno Local. Otras partes implicadas son la población local, un grupo significativo de las zonas de recogida de agua interesadas tanto en la extracción del agua como en la conservación de la cubierta forestal y el ecosistema, instituciones como la Universidad Moi y asociaciones industriales y profesionales preocupadas por la manera de tener acceso al agua de camino a Eldoret.

Para continuar con este trabajo, la empresa se dio cuenta de que tenía que buscar una política de inclusión social y utilizar una doble estrategia, concentrando sus actividades en las zonas de rentas medias para conseguir rendimiento de su capital, y también en zonas de rentas bajas para reducir la incidencia de las enfermedades relacionadas con el agua comunes entre los que utilizan pozos poco profundos para obtener agua y letrinas como alcantarillado. La motivación del servicio social también contribuiría a ayudar al país a conseguir por lo menos uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –reducir la pobreza absoluta– liberando el tiempo que los pobres dedican cada día a buscar agua para que lo dediquen a actividades que generen rentas. (En general, los pobres necesitan 45 minutos al día para buscar agua mientras que los grupos más acomodados pasan solo 18 minutos haciendo esta actividad.)

Así mismo, con la escuela primaria gratuita para todos en Kenia, la provisión de agua potable permite a las niñas poder ir a la escuela en lugar de ir a buscar agua para la familia y reduce la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua en las ciudades informales, lo que aumenta la asistencia al colegio y el rendimiento escolar.

Desarrollo cronológico e implementación

Desde su creación como filial perteneciente en exclusiva al Consejo Municipal de Eldoret, ELDOWAS ha trabajado mucho para cumplir con su mandato a través de la ampliación de la red de tuberías y la inclusión de nuevos consumidores. También ha gastado considerables recursos en rehabilitar la red existente para reducir las pérdidas por la transmisión y desarrollar nuevos sistemas de suministro y tratamiento que aseguren un abastecimiento adecuado y una mejora de la calidad del servicio.

En 1999, cuando se inició esta nueva iniciativa política, solo el 60% de la población de Eldoret tenía agua potable y un porcentaje todavía menor, el 40%, tenía acceso al alcantarillado. Puesto que se estima que los trabajadores de la ciudad son solo un 40% de la población, más del 60% de la población tenía una renta equivalente a unos 20 dólares al mes o menos de un dólar al día. Hoy en día, el 88% de la población tiene una renta inferior a 40 dólares al mes, lo que corresponde a cerca de 1,5 dólares al día. Solo un porcentaje muy pequeño de la población de la ciudad (el 4,4%) gana más de tres dólares al día. Aunque la situación global de las rentas no ha cambiado mucho, la intervención de la política ha dado a la gente esperanzas de una vida más decente con su nivel de renta.

Estadísticas recientes muestran que la empresa ha tenido impacto sobre el acceso al agua potable y a los servicios de alcantarillado, aunque todavía queda más por hacer. A finales de 2006, había 10.476 conexiones para el suministro de agua en la ciudad de las cuales 9.439

había conexiones domésticas, 42 conexiones de quioscos comunitarios, 58 conexiones institucionales y 937 conexiones industriales o comerciales, que en total daban servicio a una población de 167.330 personas. Los quioscos comunitarios son un proyecto conjunto del Consejo Municipal de Eldoret y ELDOWAS para aumentar el acceso a más fuentes hídricas seguras y fiables para la mayoría pobre que no puede permitirse las conexiones de agua.⁸ Los servicios de alcantarillado también han aumentado, pero a un ritmo mucho menor. El alcantarillado solo conecta a 6.254 clientes y da servicio a una población de 62.540 personas. Las personas de las zonas con rentas medias y altas disponen de 1.654 fosas sépticas que dan servicio a 16.540 personas. La inmensa mayoría de los residentes (125.000) utilizan las 12.775 letrinas.

La población conectada con el agua corriente ha crecido constantemente. En 1994-1995, cuando el Consejo Municipal de Eldoret estaba al cargo de los servicios de suministro de agua y alcantarillado, antes de la formación de ELDOWAS, unas 68.440 personas tenían acceso a agua corriente. En 2002-2003 esta cifra había aumentado a 151.250 personas. En el mismo período, la población conectada al alcantarillado aumentó de 41.480 a 73.600. Además, se colocaron 42 quioscos de agua en diversas zonas periurbanas de rentas bajas, que cobran un precio bajo por metro cúbico. Aunque los quioscos cobran más que el precio de ELDOWAS, sus tarifas son más bajas que la tarifa media nacional por metro cúbico, puesto que la tarifa también incluye un subcargos de servicios sanitarios de cerca del 75%. Como resultado de estas mejoras, también han disminuido el número de personas no responsables del agua, que han pasado de un 55-60% antes de ELDOWAS a cerca de un 38%. La media nacional está entre el 40 y el 70%. La eficiencia de la recaudación de rentas también aumentó del 62% por parte del Consejo Municipal de Eldoret al 85% de ELDOWAS. Este valor se compara favorablemente con la media nacional de 50-70%, que se agrava por los retrasos normales de la facturación de muchos meses. Este retraso no tiene lugar en Eldoret debido a ELDOWAS. Además, se han reducido considerablemente las deudas desde 4,4 millones de dólares hasta 3,1 millones y el beneficio de explotación aumentó de 127.000 dólares a 486.000 dólares en el período 2002-2003.⁹

El fortalecimiento de la capacidad de formación también debería destacarse. ELDOWAS heredó una mano de obra llena de personas desmotivadas, con baja formación y mal remuneradas. Su actitud hacia la prestación de servicios era negativa y necesitaban un cambio de cultura. Se ha reducido el personal a 160 y se han iniciado programas de formación intensivos en el Instituto Keniata del Agua con resultados esperanzadores. Inicialmente, la empresa no recibió el beneplácito público que necesitaba para desempeñar su trabajo. Asuntos críticos como el cobro de enormes deudas no pagadas, la alta irresponsabilidad hacia el agua que se consume o se pierde sin generar ingresos para la compañía, las altas pérdidas en la transmisión debido a fugas en las tuberías y contadores defectuosos estimadas en cerca del 25% de los 8.500 terrenos y los 12.000 consumidores conectados suponían un reto que inicialmente parecía insuperable, pero a medida que los usuarios empezaron a recibir mejores servicios, la compañía encontró colaboradores dispuestos entre ellos.

En 2004, el municipio tenía una red de tuberías de distribución de agua de 188 km, de los cuales 65 km se habían instalado en entre 1928 y 1960, con lo que tenían más de 40 años y, pues,

⁸ Los quioscos representan una carga enorme para las familias puesto que ir a buscar agua requiere mucho tiempo. Una familia típica hace entre 4 y 6 viajes al día para ir a buscar agua. Como que las mujeres en gran medida cargan con la responsabilidad de ir a buscar el agua, el acceso desigual al agua tiene una importante dimensión de género.

⁹ En 2002-2003, ELDOWAS recibió ingresos por valor de 2,2 millones de dólares, con costes de ventas y gastos de operación de 1,6 millones de dólares.

habían superado su vida útil. Una red tan vieja necesitaba rehabilitación y ampliación para reducir pérdidas y aumentar la cobertura. Desde que asumió el control hasta 2008, ELDOWAS instaló 7 km de tuberías en zonas que anteriormente habían sido descuidadas.

En diversas zonas de rentas bajas, medias y altas y en zonas periurbanas, muchos propietarios de parcelas tenían pozos de poca profundidad excavados como fuentes alternativas de agua. La provisión de agua potable y alcantarillado de buena calidad en zonas de rentas bajas y en las zonas periurbanas se ha visto obstaculizada por el uso continuado de pozos de poca profundidad y letrinas debido a deficiencias en los servicios de suministro de agua y alcantarillado. Incluso con los quioscos de agua, el 60% de los hogares pobres continúan haciendo uso de pozos gratuitos debido a las tarifas actuales, que incluso son altas para ellos, y a las largas distancias hasta los quioscos de agua para los que no se pueden permitir conectarse a contadores individuales. La calidad del agua de los pozos de poca profundidad (la mayoría de 5-7 metros) está en peligro debido a la existencia de un alto nivel de minerales en el agua subterránea de Eldoret y la contaminación debido a las letrinas en las zonas con mucha densidad de población y rentas bajas, lo que provoca enfermedades transmitidas por el agua.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados y financiamiento

Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado de Eldoret cuentan con diversas fuentes de apoyo financiero, tanto nacionales como internacionales. En el ámbito nacional, participan iniciativas tanto estatales como de la sociedad civil, incluyendo el Consejo Municipal de Eldoret, ELDOWAS, comunidades locales de las zonas de recogida de agua de Kaptagat y Moiben, diversas organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Keniata del Agua, los Laboratorios Hídricos del profesor Huissmann del Departamento de Ingeniería Civil y Estructural de la Universidad Moi y el Ministerio de Gobierno Local. En el ámbito internacional, cuenta con el apoyo de subvenciones del proyecto KWF (Alemania) y la cooperación técnica alemana de GTZ.

Beneficiarios

Esta iniciativa beneficia a toda la población de Eldoret puesto que busca aumentar la igualdad de acceso a suministros de agua seguros. Uno de sus objetivos es aumentar el acceso a servicios de abastecimiento seguro de agua y alcantarillado para la población pobre de Eldoret, que representa la inmensa mayoría (más del 90%) de la población urbana y periurbana.

Procesos participativos desarrollados

La Ley del agua requiere la consulta sobre una serie de disposiciones y reglamentos. Se está creando paulatinamente una cultura de consulta pública y participación activa de los interesados. Se han designado representantes de los consumidores y de la sociedad civil en las juntas de las instituciones respectivas. Los proveedores de servicios hídricos de Eldoret están ampliando el proceso de mejora del servicio al cliente.

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Eldoret es una ciudad que experimenta un crecimiento rápido, cuya infraestructura hídrica es una de las clave para apoyar su rápida expansión. Con una alta actividad industrial, actividades científicas y administrativas y hogares exigentes, el acceso al agua es un vector político crucial. Tras el declive industrial de las décadas de 1980 y 1990 y las políticas keniatas de privatización

de las empresas de agua del sector público, Eldoret continuó teniendo un exceso de capacidad de agua pero sus consumidores domésticos estaban subabastecidos debido a injusticias históricas que limitaban la ampliación de la red a muchas zonas lejos del centro. ELDOWAS tuvo la oportunidad de ampliar el suministro, pero también iba a ser un asunto costoso.

La política de comercialización de los servicios de suministro de agua y alcantarillado introducida por el gobierno de Kenia se implementó en todas las ciudades grandes y medianas. En Eldoret, tuvo éxito con mucha mayor rapidez que en otras zonas debido a las infraestructuras ya existentes y en funcionamiento que se vendieron fácilmente como empresa interna rentable del consejo municipal, a través de un proceso que algunos denominaron “modernización de los servicios municipales”. Ya existía una fuente de ingresos sostenible procedente de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado que solo requería un marco institucional adecuado para ser administrada con éxito. Los problemas de las conexiones ilegales al suministro y una cantidad enorme de facturas no pagadas que obstaculizan la mejora del sistema debido a la falta de fondos se abordaron a través de campañas de concienciación. El Ayuntamiento y sus representantes electos subrayaron los beneficios que se obtendrían con una empresa pública que operase de manera rentable, pero con responsabilidad de servicio comunitario de tal manera que pudiera ampliar los servicios de manera rápida y fiable. Eldoret no era tan grande como para que los problemas fueran difíciles de manejar. ELDOWAS adoptó un enfoque de segmentación del mercado de tal manera que las tarifas reflejaran los objetivos de prestación de servicios e ingresos que se querían alcanzar en períodos temporales concretos para asegurar la inclusión social. Estos objetivos incluían ampliar la red a los pobres a la vez que cobrar tarifas razonables. Para ello, el cobro de las tarifas tenía que racionalizarse, los servicios y la facturación debían funcionar de manera eficiente y las zonas con ingresos tanto altos como bajos debían servir para obtener rentas y prestar un servicio a la comunidad.

Balance final y potencial replicabilidad

El éxito de políticas similares en otros contextos dependerá en gran medida de la capacidad de la autoridad municipal de identificar ámbitos de prestación de servicios en que pueden perseguirse objetivos de beneficio y de servicio comunitario conjuntamente. Sería necesario hacer presión por obtener el apoyo del gobierno central en la mejora de la infraestructura de tal manera que las inversiones adicionales puedan apalancarse posteriormente para ganar tanto rentas como calidad del servicio a la comunidad por parte de brazos de los consejos desprovistos. Sería también esencial un apoyo adicional de marcos institucionales apropiados que sustenten la búsqueda de mayores ingresos a partir de adecuados rendimientos del capital, lo que puede permitir a los consejos ampliar sus servicios a los grupos que habían sido excluidos.

Esta iniciativa política tiene una buena oportunidad de ser sostenible. Se basa en dos principios clave del usuario y de los pagos por contaminación. Para cumplir con su servicio público y su carácter no lucrativo, los costes del usuario y de la contaminación se basan en un enfoque de recuperación de costes, puesto que las infraestructuras de suministro de agua y alcantarillado se establecieron (y se continúan estableciendo) utilizando fondos públicos. Pese al escepticismo inicial sobre si podía aplicarse provechosamente el modelo mixto de empresa y servicio público, el éxito de ELDOWAS en términos de prestación del servicio, la respuesta rápida y oportuna a las preocupaciones y las quejas de los usuarios y un mayor acceso por parte de sectores de la comunidad que habían sido excluidos anteriormente han demostrado que se trata de un modelo factible de prestación de servicios en las zonas urbanas de Kenia.

Sin embargo, hay retos. Inicialmente, ELDOWAS se estableció como una filial perteneciente totalmente al Consejo Municipal de Eldoret, pero la revocación de diversos documentos legales con la entrada en vigor de la Ley del agua de 2002 ha creado nuevos acuerdos institucionales

que se están implementando en la actualidad.¹⁰ El problema es que ahora va a haber más burocracia para la aprobación de nuevos servicios y ampliaciones de servicios. La regionalización de los servicios de suministro de agua ha tenido como consecuencia que Lake Victoria North Water Services Board (LVNWSB), en la provincia Nororiental, haya otorgado permiso a ELDOWAS para ser proveedor de servicios de suministro de agua y alcantarillado. La distancia que hay en esta iniciativa hace que los dirigentes de ELDOWAS pasen mucho tiempo sin atender a sus clientes en Eldoret, sino con los burócratas en LVNWSB o en Nairobi. Así mismo, LVNWSB se hace cargo de los activos que ELDOWAS inicialmente alquiló al Consejo Municipal de Eldoret como guardián público. Esta división entre servicios de suministro de agua y de alcantarillado de los consejos municipales puede ser contraproducente a largo plazo. No parece que haya más necesidad de burocratización.

Además, entre el fracaso de los servicios del sector público y la presión por la privatización por parte de los donantes al amparo de los SAP, la comercialización de servicios de suministro de agua y alcantarillado se consideraba el mal menor. Ahora, proliferan las instituciones de control y la nueva Ley de disposiciones y concursos públicos de 2005 clasifica las empresas de titularidad pública con el objetivo de prestar servicios (por ejemplo, ELDOWAS y Consejo Municipal de Eldoret) como organizaciones públicas que deben cumplir la nueva ley. Aunque la intención es buena –eliminar la corrupción de los concursos públicos– la ley prácticamente paraliza las adquisiciones, da lugar a todo tipo de litigaciones y, de nuevo, vincula las organizaciones de servicios de suministro de agua y alcantarillado con las débiles instituciones públicas de las que se habían separado.

Existe un peligro real de que, con el tiempo, las ineficiencias del pasado pueden volver a los servicios de suministro de agua y alcantarillado y esto puede dar a las administraciones futuras la excusa para privatizar totalmente estos servicios, lo que sería una desventaja para los residentes urbanos con rentas bajas. Si esto sucediera, todas las ganancias hasta el momento se perderían.

Para más información

El estudio de caso fue escrito en 2007 por el Dr. Gordon Okith Achar, profesor de la Escuela de Desarrollo de Recursos Humanos de la Universidad de Moi (Eldoret) bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes asistido por Yasar Adnan Adanali, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.

El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por la Dra. Paula Menses del el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

¹⁰ Entre los acuerdos, se puede señalar la transferencia de la provisión de agua y servicios de alcantarillado del ministro de Agua y Riego al ministro de Gobierno Local a través de diversos consejos. Se han creado cuatro órganos para implementar esta política: la Junta Reguladora de los Servicios Hídricos, la Autoridad de Gestión de los recursos Hídricos, la Junta de Apelación del Agua y las Juntas de Servicios Hídricos.

Referencias documentales

Budds, J. & McGranahan, G., 2003, Are debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America, *Environment and Urbanization*, 15(2): 87-114.

ELDOWAS, 2001, *Eldoret Water and Sanitation Company Ltd. corporate plan 2000/1-2004/5*.

Hardoy, J.E., Mitlin, D. & Satterthwaite, D., 2001, *Environmental problems in an urbanizing world: Finding solutions for cities in Africa, Asia and Latin America*. London: Earthscan.

K'Akumu, O.A., 2004, Privatization of the urban water supply in Kenya: Policy options for the poor, *Environment and Urbanization*, 16: 213-222.

Kimani-Murage, E.W. & Ngindu, A.M., 2007, Quality of water the slum dwellers use: The case of a Kenyan slum, *Journal of Urban Health*, 84(6): 829-838.

Mehta, M. & Virjee, K., 2007, Microfinance for rural piped water services in Kenya, *Policy Note*, no. 1. World Bank.

Ministry of Water and Irrigation, 2007, *The national water services strategy: 2007/2015*. Nairobi.

Republic of Kenya, 2001, *Poverty reduction strategy paper for the period 2001-2004*. Vols. I and II. Ministry of Finance and Planning. Nairobi: Government Printer.

Republic of Kenya, 2002, *National development plan 2002-2008. Effective management for sustainable economic growth and poverty reduction*.

Schäfer, D., Werchota, R. & Dölle, K., 2007, *MDG monitoring for urban water supply and sanitation: Catching up with reality in Sub-Saharan Africa*. Eschborn: GTZ.

UN-Habitat, 2003a, *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millenium?* Global Urban Observatory. Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat, 2003b, *Water and sanitation in the world's cities: Local action for global goals*. London: Earthscan.

Uwazi, 2010, It's our water too!: Bringing greater equity in access to water in Kenya, *Policy Brief*, No. 1.

Various, 2006, *Accelerating water supply and sanitation for the urban poor: East Africa regional conference*. Nairobi.

World Bank, 2009, *Country status overview of water supply and sanitation Kenya*. Consultation Draft. Nairobi.