

CAPÍTULO 3

GOBERNABILIDAD HÍBRIDA DEL AGUA EN BURKINA FASO: LA EXPERIENCIA DE LA ONEA

CATHERINE BARON

La gestión pública del agua potable ha sido criticada a menudo por sus pobres resultados, particularmente en el África subsahariana. Sin embargo, hay ejemplos de servicios públicos relativamente exitosos en la región, como el muy estudiado caso de la Corporación Nacional de Agua y Saneamiento de Uganda (*National Water and Sewerage Corporation*; Baietti *et al.* 2006). Otro caso menos documentado es el de la empresa nacional de agua y saneamiento de Burkina Faso, la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (*Office National de l'Eau et de l'Assainissement*, ONEA), prototipo de gestión pública eficaz de los servicios urbanos de agua, una alta productividad y un buen mantenimiento de la infraestructura.

Pero la búsqueda de la eficiencia por parte de la ONEA a través de la incorporación de nuevos principios de gestión pública ha hecho que sea difícil conciliar los objetivos económicos con el deseo expreso de promover políticas que favorezcan a las personas de bajos ingresos. Esta tensión se debe ver a la luz del contexto político-económico general de Burkina Faso, un país que se ha comprometido desde el principio con las reformas neoliberales y que depende en gran medida de la ayuda internacional. Si bien la ONEA lucha por seguir siendo pública, se enfrenta a una compleja gama de presiones a nivel local e internacional para realizar reformas.

El África subsahariana tiene una larga historia de asociaciones público-privadas en el sector del agua. Costa de Marfil ha optado por la asociación privada desde 1959, y en las últimas dos décadas 15 países de la región han experimentado con este tipo de asociaciones en el sector del agua (Fall *et al.* 2009). En Burkina Faso, el experimento privado tuvo una vida corta y el contrato de gestión firmado en 2001 entre el operador público, la ONEA, la compañía privada de abastecimiento de agua *Veolia* y la firma auditora *Mazars & Guérard* duró seis años. Una vez finalizado el contrato, el Gobierno decidió asumir el control operativo completo de la ONEA, pero mantuvo los principios de funcionamiento de la empresa.

En la actualidad, la empresa estatal es responsable de los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas urbanas. Se encarga del tratamiento y la distribución de agua, la extensión de las redes, y el desarrollo de capacidades de las autoridades locales en las ciudades bajo su supervisión. Es el Gobierno central, a través del Ministerio de Agua, quien supervisa directamente el suministro en las zonas rurales.

Los indicadores oficiales de rendimiento de la ONEA sugieren que es «exitosa». Sin embargo, estas evaluaciones tienden a centrarse en indicadores técnicos y financieros, evaluados por la propia la ONEA, los ministerios, firmas consultoras (por ejemplo *Trémolet Consulting*) o los financiadores (por ejemplo AFD, Danida, GIZ, el Banco Mundial/WSP/PPIAF). Se ha publicado muy poca investigación crítica sobre el rendimiento de la ONEA desde su corporatización en 2007.

En este capítulo evaluamos si, como empresa pública, la ONEA defiende el acceso al agua como un servicio público. Se discuten los criterios de equidad, accesibilidad y calidad, teniendo en cuenta las poblaciones vulnerables, especialmente en los asentamientos informales, y ponemos en tela de juicio la voluntad política de mantener el agua bajo dominio público. Como en muchos otros países africanos, a menudo se imponen los principios neoliberales y las condicionalidades de los donantes; la ONEA, no obstante, conserva cierta autonomía. Analizamos cómo la normativa de la nueva gestión pública ha influido

en los ajustes organizativos de la ONEA, incluida en forma de indicadores de desempeño establecidos como parte del contrato entre el Estado y la empresa de agua. El ejemplo de la ONEA pone en evidencia las fronteras, a menudo borrosas, entre lo público y lo privado en las entidades corporatizadas.

Comenzamos con un panorama del sector del agua en Burkina Faso y el papel de la ONEA. A continuación, repasamos los criterios utilizados para evaluar su desempeño, con énfasis en la equidad y la participación. Nuestra evaluación se basa en una revisión bibliográfica de la ONEA y documentos oficiales del Estado, así como en alrededor de 30 entrevistas con representantes de la ONEA, varios ministerios, el sindicato del sector, grupos de consumidores, organizaciones no gubernamentales (ONG), pequeños operadores privados, residentes, así como agencias financieras multilaterales¹.

MACRORREFORMAS NEOLIBERALES Y AYUDA EXTERNA

En 2011, Burkina Faso obtuvo el puesto 181 entre 187 países por su nivel de «desarrollo» (Valfrey-Visser y Rama 2012). En 2007, el PIB per cápita se situaba en 268 dólares, a pesar del fuerte crecimiento económico promedio del 5,9% al año desde 1997 (AfBD y OECD 2008)². La desigualdad seguía siendo una gran preocupación y se incrementaba en las zonas urbanas, incluyendo el acceso a las necesidades básicas, en particular de agua potable.

¹ Más específicamente: ONEA (incluido el exdirector general), la Dirección General de Recursos de Agua (DGRE por sus siglas en francés), el Ministerio de Vivienda, el sindicato del agua, la Asociación de Consumidores de Burkina Faso (*Ligue des Consommateurs du Burkina Faso*), ONG (entre ellas, *Eau Vive*, *WaterAid*), *Réseau Projection*, *Eau et Assainissement pour l'Afrique* (EAA), pequeños operadores privados, administradores de tomas de agua, algunos residentes que reciben agua de ONEA, el Banco Mundial, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, en París y en Uagadugú), y personas del mundo académico.

² Todas las cifras expresadas en dólares se refieren a dólares estadounidenses (USD).

Ya en 1988 el país había participado en negociaciones con instituciones financieras internacionales para amortiguar la elevada deuda e impulsar el desarrollo, lo que llevó a una rápida liberalización económica. Muchas de las reformas fueron parte de los programas de ajuste estructural, los cuales demandaban la reasignación del gasto público hacia la reducción de la pobreza. Estos programas también introdujeron principios neoliberales de «buena gobernanza», especialmente los principios de la nueva gestión pública y las asociaciones público-privadas.

Recientemente, también se han ampliado los programas vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. En 2010, el Gobierno adoptó una estrategia para el crecimiento acelerado y el desarrollo sostenible, proporcionando un marco para alcanzar sus metas con respecto a los ODM, con un especial acento en la creación de empleo a través de inversiones privadas y la diversificación de la producción de alto valor (Fonds Africain de Développement y PASCACAF 2011).

La orientación declarada de la ONEA está en línea con este programa de desarrollo y su sitio web identifica al sector privado «como un actor clave del desarrollo sostenible, que representa una alternativa ante la paulatina retirada del Estado». Pero en la práctica, la participación privada en el sector del agua se limita a un puñado de pequeños operadores privados que han incursionado en el mercado nacional (*PPI-Burkina Faso Hydro, Sawes y Sore & Frère*) (Valfrey-Visser y Rama 2012). Por otra parte, aunque las principales agencias de ayuda internacional han otorgado muy pocos préstamos no soberanos a las empresas públicas del país, la ONEA es una de las pocas excepciones, lo que refleja la confianza general de los donantes en este servicio público³.

³ Por ejemplo, la AFD otorgó un préstamo no condicionado de 18,5 millones de euros (con la cofinanciación del Banco Europeo de Inversiones) en 2007, acompañado de la concesión de dos millones de euros a ONEA para ampliar el proyecto de la represa de Ziga, que busca proveer de agua a Uagadugú, la capital del país.

El presupuesto nacional destinado al abastecimiento de agua y saneamiento (compuesto por fondos propios del Gobierno y compromisos de donantes intergubernamentales) ha aumentado considerablemente en la última década, pasando de 27,4 millones de dólares en 2001 a 61,6 millones de dólares en 2007 (WSP y UNICEF 2010, 16). Pero entre los donantes se observa una nueva tendencia a priorizar los préstamos por encima de las subvenciones (Coalition Eau 2010). Por ejemplo, mientras que la agencia de ayuda francesa, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), favoreció las subvenciones entre 2001 y 2009 (el 65% de su ayuda en el sector de agua y saneamiento para los países del África subsahariana, entre ellos Burkina Faso), ahora está ofreciendo principalmente préstamos para financiar la infraestructura relacionada con el agua a gran escala, especialmente en zonas urbanas (Coalition Eau 2010).

Muchas ONG, como *WaterAid*, *Eau Vive* y *SOS Sahel*, también tienen proyectos de agua en el país, principalmente en la creación de capacidades para el área rural, y en cierta medida en las zonas periurbanas. Su financiamiento proviene por lo general de la Unión Europea a través del Fondo para el Agua (2004, 2010), creando nuevas alianzas con actores públicos y pequeños operadores privados. Cabe señalar que el primer Foro Nacional del Agua de Burkina Faso se celebró en diciembre de 2011 para involucrar a los diversos actores del sector, 50 de los cuales representaron a Burkina Faso en el Foro Mundial del Agua en la ciudad francesa de Marsella el año siguiente.

METASY DESAFÍOS

Burkina Faso ha demostrado voluntad política para cumplir con las recomendaciones de las instituciones internacionales en lo que se refiere a la política del agua, al mismo tiempo que conserva cierta autonomía sobre cómo implementarlas. En el contexto de la iniciativa «Millenium Challenge», el Gobierno ha elaborado desde 2006 un nuevo enfoque programático. El marco de referencia es el Programa

nacional de acceso al agua potable y saneamiento (PN-AEPA por sus siglas en francés). El programa tiene como objetivo reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico para 2015. Se espera que todas las intervenciones en las zonas rurales y urbanas cumplan con este marco como condición para acceder a financiamiento internacional.

También se espera que el PN-AEPA fomente la participación de la sociedad civil y la coordinación de los esfuerzos en colaboración con las autoridades públicas. El diálogo se facilita mediante un proceso de revisión anual entre el Gobierno y sus socios de desarrollo y financieros. Este programa conjunto de monitorización reúne a todos los actores (Estado, ONEA, autoridades locales, las ONG, sociedad civil, sector privado, donantes) cada año para evaluar si se han alcanzado los objetivos.

Según estadísticas elaboradas por el PN-AEPA, Burkina Faso superó su meta de agua potable en zonas urbanas, alcanzando una cobertura del 80% en 2011, aunque el acceso rural solo se situó en el 58,5% y es poco probable que el país cumpla con el objetivo del 76% para 2015 (MAHRH 2012). Sin embargo, la medición de las tasas de acceso al agua es a menudo objeto de controversia, en tanto que las diversas fuentes de información utilizan diferentes métodos. Por ejemplo, el Programa Conjunto de Monitorización para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento OMS-UNICEF se centra en la mejora de la oferta (el acceso a fuentes mejoradas, como conexiones domésticas, fuentes públicas, pozos perforados, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y recolección de aguas pluviales), mientras que el Gobierno y la ONEA hacen hincapié en el «acceso razonable», que toma en cuenta las condiciones de acceso en términos de distancia, tiempos de espera y calidad de agua, por ejemplo. Otra cuestión es el hecho de que los asentamientos urbanos informales no se tienen en cuenta en estas estadísticas. Si consideramos que una gran parte de la población urbana de Burkina Faso vive en estas áreas (Fournet *et al.* 2008), las tasas de acceso al agua segura parecen poco fiables.

En cuanto al saneamiento, las estadísticas del Gobierno coinciden con las del Programa Conjunto de Monitorización OMS-UNICEF, pero con tan solo el 10% de cobertura en 2008, el país estaba lejos de alcanzar el objetivo del sector del 55% para 2015. Más aún, según datos recientes, mientras que la tasa de acceso a servicios de saneamiento en las zonas urbanas en 2011 era del 24%, en las zonas rurales era del 0,8% en 2010, lo cual revela una fuerte disparidad geográfica (MAHRH 2012). Al igual que en muchos países africanos, existe una brecha muy grande en la implementación en materia de saneamiento. Es solo recientemente que Burkina Faso se concentró en cuestiones de saneamiento, como lo demuestra la creación en 2008 de la Dirección General de Saneamiento de Aguas Residuales y Residuos Humanos (DGAEUE por sus siglas en francés), que depende del Ministerio de Agricultura y Agua (ahora Ministerio de Agua).

DESCENTRALIZACIÓN

En 2004, Burkina Faso adoptó un nuevo Código general de entidades territoriales que define el marco jurídico y normativo para la aplicación de su política de descentralización. Sin embargo, hasta el día de hoy esta regulación en el sector del agua continúa siendo muy centralizada y vertical. Hasta hace poco, el Ministerio de Agricultura y Agua establecía las regulaciones en materia de agua potable y saneamiento, y dirigía la implementación del PN-AEPA en las zonas rurales y urbanas. Para resolver la tensión creada al contar con un ministerio único que se ocupaba tanto de la agricultura como de la gestión del agua, se creó un nuevo Ministerio de Agua, Planificación Hidráulica y Saneamiento en enero de 2013. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también regulan el sector, aunque la asignación de responsabilidades no está muy clara.

En las zonas rurales ha tenido lugar cierta descentralización, bajo la iniciativa de la Dirección General de Recursos Hídricos (DGRE

por sus siglas en francés) y la DGAEUE y bajo la supervisión del Ministerio de Agua. Estos organismos identifican las necesidades, planifican las actividades, movilizan los fondos, orientan, coordinan las intervenciones, y desarrollan la gestión de proyectos y herramientas de monitorización. Esto se lleva a cabo en las zonas rurales por las 13 Direcciones Regionales de Agricultura, Agua y Pesca (DRAHRH por sus siglas en francés). Sin embargo, hay ambigüedad en el papel de la DGRE, al definir y aplicar normas al mismo tiempo a través de las estructuras del Estado recientemente descentralizadas.

La ONEA también está bajo la supervisión directa del Ministerio del Agua. Por lo tanto, la empresa se encuentra al mismo nivel que el DGRE en el organigrama, pero solo en relación con las zonas urbanas. Esta duplicidad en las funciones para la formulación de políticas es problemática en las zonas periféricas de las ciudades, sobre todo cuando los que alguna vez fueron pueblos se han integrado en las zonas urbanas como parte de la descentralización.

A nivel local, la descentralización (*communalisation* en francés) está avanzando gradualmente. La descentralización territorial se completó en abril de 2006 y las responsabilidades de los servicios de agua se traspasaron a los nuevos «municipios» rurales y urbanos (*communes*) en febrero de 2009. Cada municipio firma un contrato con el Gobierno central (a través de las DRAHRH) y es responsable de la planificación, el desarrollo de infraestructuras y la gestión de los servicios de agua y saneamiento en su área. Estos son designados como *maîtres d'ouvrage*, por cuanto la infraestructura les pertenece, y desarrollan sus propios planes de desarrollo comunales para el abastecimiento de agua y saneamiento bajo la supervisión de las DRAHRH. Los municipios pueden elegir entre diferentes modelos de gobierno: pueden optar por la gestión propia de servicios (como *régie*) o tener un contrato de concesión con la ONEA, pero la subcontratación a operadores privados se alienta en las zonas donde la ONEA no está involucrada. Como se verá más adelante, este último enfoque es sintomático de la expansión de la política neoliberal en el ámbito local a través de la descentralización.

Se supone que la descentralización de las estructuras de gobierno hará accesibles los servicios a los ciudadanos y las ciudadanas, y prestará apoyo técnico a las autoridades locales. Sin embargo, la mayoría de los municipios sufre la falta de recursos humanos, técnicos y financieros, lo cual les impide asumir con éxito sus nuevas responsabilidades y garantizar la sostenibilidad de la inversión. Quedan aún por establecer instrumentos financieros descentralizados apropiados, que combinen transferencias presupuestarias entre el Gobierno central y las autoridades locales, así como el desarrollo de recaudaciones locales. Esto ayuda a explicar por qué las ONG en Burkina Faso están ahora profundamente involucradas en programas de fortalecimiento de capacidades.

Existen también incoherencias en relación con el proceso de planificación de la infraestructura en los municipios. En principio, los municipios presentan sus necesidades de infraestructura a las DRAHRH basándose en las prioridades locales, independientemente del financiamiento (Valfrey-Visser y Rama 2012). Las DRAHRH compilan la información para transmitírsela a la autoridad central, que a su vez decide sobre el uso de fondos, no en función de las prioridades identificadas a nivel de la comunidad, sino en base a otras consideraciones (por ejemplo, el equilibrio regional) que rara vez se hacen explícitas a las *communes*. Estas últimas no llegan a conocer la asignación de fondos hasta que se inicia la aplicación. Más aún, el Estado cuenta con dos agencias separadas de implementación que deciden sobre las obras de infraestructura sin la participación de los municipios o las DRAH, agravando así las tensiones. Estos conflictos institucionales sobre la implementación representan una amenaza para la sostenibilidad de la política en el sector de agua.

BRECHAS ENTRE EL ENTORNO URBANO Y EL RURAL

En Burkina Faso, la gobernanza del agua y el saneamiento tienen lógicas diferentes dependiendo de la naturaleza del territorio que nos ocupe (urbano, semiurbano o rural), siendo el estado de las áreas se-

miurbanas el más ambiguo. Según el Código general de entidades territoriales, en el país se cuentan 351 municipios (*communes*), 49 áreas urbanas y 202 áreas rurales. Se define como entorno urbano una entidad territorial con al menos 25.000 habitantes. Una zona rural está conformada por pueblos con al menos 5.000 habitantes. Las áreas semiurbanas no están definidas en el código, pero el PN-AEPA y la DGRE utilizan el término para referirse a los territorios con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes.

Salvo algunas excepciones, en los centros urbanos con una población de más de 10.000 personas, la ONEA provee de agua a los usuarios domésticos, públicos y privados (industriales) en colaboración con los municipios. Como parte de su contrato con el Estado, la ONEA es responsable de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en 39 centros urbanos de todo el país. Por lo tanto, en realidad, la ONEA asume la expansión de la infraestructura solo en los centros urbanos en los que opera y si se consideran rentables, para evitar el debilitamiento de su balance financiero.

Aunque la tasa de urbanización es relativamente baja en Burkina Faso (22,7%), el crecimiento de la población es significativo y el número de habitantes de las ciudades se duplicó entre 1996 y 2006, hasta llegar a 2,8 millones de personas (Ouedraogo y Ripama 2009). Las dos principales ciudades concentran la mayor parte de la población, con el 46,4% de la población urbana en Uagadugú (la capital) y el 15,4% en Bobo-Dioulasso (Marin 2009). Se prevé que esta tendencia se mantenga debido a las tensiones políticas en la subregión, la migración rural, el cambio climático y la urbanización de las zonas rurales.

Uagadugú es una de las ciudades de más rápido crecimiento en África. Según el último censo, su población se estimaba en 1,3 millones de habitantes en 2006; en 2011, se presume que alcanzó los 2 millones. La población urbana está creciendo mucho más rápido que las economías locales, dando lugar a altas tasas de desempleo, la proliferación de asentamientos informales, la polarización social y la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable. En 2009, aproxi-

madamente el 35% de las familias vivían en asentamientos informales (Boyer 2010) y la mitad de las viviendas estaban construidas con materiales precarios.

El tema de la tenencia de la tierra en la zona urbana está fuertemente conectada con el acceso al agua (Moisseev 2010, 33). Durante el régimen revolucionario de Thomas Sankara (1983–1987), se otorgaron grandes áreas de terrenos públicos para la construcción de viviendas, aliviando de esta manera la enorme presión de la demanda y reduciendo los precios de la tierra. Hoy la situación ha cambiado drásticamente, y la expansión urbana se caracteriza por la informalidad y los asentamientos no planificados (Boyer 2010). Pero como se indica en su contrato, la ONEA no tiene mandato para operar en estas áreas y no lo hace porque esos hogares se consideran insolventes. Más aún, las autoridades públicas se muestran reticentes a prestar servicios básicos en los asentamientos informales porque eso podría implicar reconocerlos como formales. En consecuencia, los hogares de estos barrios acceden al agua principalmente mediante la perforación de pozos financiados en su mayoría por ONG y donantes internacionales. Un ejemplo reciente es un nuevo proyecto financiado en parte por el Banco Mundial para proporcionar fuentes de agua o conexiones individuales a los hogares en cinco asentamientos informales de Uagadugú a través de pequeños operadores privados que tienen contrato con la ONEA.

LA HISTORIA DE LA ONEA

De proveedor colonial a monopolio estatal (1954–1994)

En las décadas que precedieron a la nacionalización del suministro de agua en 1977, la gestión del agua potable en el país, entonces llamado Alto Volta, era privada. En 1954, la compañía francesa *Énergie AOF* se convirtió en el primer proveedor de energía y agua al firmarse un acuerdo con el gobernador de la colonia. Después de la independen-

cia en 1960, el nombre de la empresa cambió a *Société africaine d'eau et d'électricité* (SAFELEC) y, posteriormente a *Société voltaïque d'eau et d'électricité* (VOLTELEC) en 1968.

En 1970, la responsabilidad de la gestión del agua y la electricidad se dividió, con la creación de la Sociedad Nacional del Agua (*Société Nationale des Eaux*, SNE), una empresa nacional de agua semipública encargada de la producción y distribución de agua en siete centros urbanos, mientras que el Estado supervisaría directamente el abastecimiento rural de agua. Con la firma del contrato entre el Estado y la SNE, esta última quedaba al cargo de «enmendar la gestión financiera del servicio, incluyendo una campaña para la recuperación de las facturas pendientes de pago e introduciendo cortes de agua sistemáticos a los deudores» (Jaglin 1995, 135). En 1975, la SNE optó por una política de conexiones privadas que facilitaría los pagos, sobre todo para los distritos del centro de Uagadugú. La empresa se benefició de esta medida, pero a expensas de las casetas públicas de agua y los barrios periféricos de bajos ingresos.

En 1977, el Gobierno decidió «corregir esta política sustituyendo la SNE por una institución pública, la Oficina Nacional del Agua (*Office National de l'Eau*, ONE), responsable de resolver la contradicción entre las limitaciones de la rentabilidad y las exigencias políticas de los servicios urbanos de agua potable» (Jaglin 1995, 135). En 1985, ONE se convirtió en la ONEA, al sumarse responsabilidades para el saneamiento, y más tarde se le otorgó la condición de 'entidad pública estatal de carácter industrial y comercial'. Como tal, la ONEA es ahora un monopolio estatal encargado del tratamiento y la distribución de agua.

Durante la década de 1980, la ONEA afrontó una difícil situación por la insuficiente oferta frente a la creciente demanda, sobre todo de los hogares de bajos ingresos. Además, el Gobierno se negó a subir las tarifas a partir de 1983, cuando Sankara llegó al poder con una agenda de izquierdas. La ONEA entonces adoptó una nueva política para pasar de un servicio que se ofrece a una minoría de usuarios a uno que promueve la creación de infraestructura en la comunidad (Jaglin 1995, 152).

La corporatización de la ONEA (1994-2001)

El contexto cambió radicalmente en la década de 1990, cuando la ONEA se sometió a un proceso de corporatización. Durante ese período, el sector privado se consideraba una fuente de financiamiento para las grandes inversiones de capital por medio del arrendamiento a largo plazo o los contratos de concesión. El Banco Mundial quiso implementar la participación del sector privado, especialmente en el sector agua (Blanc y Botton 2012). En Burkina Faso, las inversiones del Banco Mundial se iniciaron en 1993 en el sector urbano del agua, después de lo cual la ONEA pasó de ser un organismo cuasi público a una empresa pública de propiedad estatal con autonomía jurídica en noviembre de 1994. Entre la gerencia de la ONEA y el Gobierno se estableció una relación de actuación independiente, basada en contratos de desempeño trienales y con metas operativas explícitas (Marin *et al.* 2010).

Este período de transición se caracterizó también por el deterioro de las relaciones entre el Gobierno, la ONEA y los financiadores (véase World Bank 1999). Otro punto de discusión giró en torno a las tarifas, que no se habían ajustado desde principios de 1980 y que contribuyeron a importantes pérdidas financieras en la ONEA. Un estudio de 1990 financiado por el Banco de Desarrollo alemán (KfW) había recomendado aumentos de tarifas anuales para recuperar gradualmente los costos, y la ONEA posteriormente propuso una medida similar al Gobierno para el período 1997-2000. El aumento que el Gobierno aprobó estuvo muy por debajo de la solicitud inicial, y su implementación se retrasó hasta diciembre de 1997. En respuesta, el Banco Mundial y otros donantes insistieron en que la ONEA llevara a cabo otro estudio tarifario destinado a restablecer el equilibrio financiero. En una entrevista con la autora, Lamine Kouaté, exdirector general de la ONEA, afirma que este estudio se realizó en 2000 con el objetivo de determinar el costo a largo plazo del agua y proponer un ajuste gradual de las tarifas para alcanzar la recuperación total de costos.

El Banco Mundial (World Bank) también argumentó que «los futuros proyectos de Uagadugú para el suministro de agua deben asegurar que las capacidades operativas, comerciales y financieras de la ONEA se aborden de manera adecuada a través de un acuerdo institucional sólido que debe crearse con la participación de un operador privado» (World Bank 1999, 12). Tal como se explica a continuación, esto llevó a un contrato de servicio privado entre la ONEA y la multinacional francesa *Veolia*.

Contrato de servicio privado (2001-2007)

Desde 2000 se ha producido un incremento en la presión para posibilitar la participación del sector privado en el sector del agua en el país. El Gobierno se ha resistido a la privatización total, pero ha aceptado la participación limitada del sector privado allí donde la ONEA era ineficiente. Como señalan Ballance y Trémolet (2005, 45), las grandes necesidades de inversión y la baja capacidad de los residentes para pagar descartaron probablemente la venta de activos en cualquier caso. Pero el Gobierno también se mantuvo firme en su voluntad de mantener la gestión del sector del agua como parte del dominio público.

En 2001, la ONEA firmó un contrato de servicio por cinco años con un operador privado de agua internacional y una empresa consultora (*Veolia y Mazars & Guérard*). Este contrato terminó en 2007, luego de una prórroga de 18 meses del contrato original. Los objetivos eran promover la eficiencia de la ONEA mediante el fortalecimiento de su capacidad para gestionar las operaciones comerciales, financieras y contables. El contrato abordaba la mejora en la satisfacción de los clientes y la gestión financiera, con el establecimiento temporal de dos especialistas a tiempo completo desde el consorcio privado para actuar como directores adjuntos de los departamentos comerciales y financieros de la ONEA, así como la prestación de apoyo administrativo a corto plazo, sujeto a la aprobación de la ONEA. Los productos in-

cluían la instauración de un nuevo sistema de contabilidad y los módulos financieros operacionales correspondientes, la preparación de los balances financieros anuales de la ONEA, y la definición y la implementación de nuevos procedimientos de gestión comercial. Uno de los indicadores clave de rendimiento estaría relacionado con el cobro de facturas de clientes privados. El sistema de bonificaciones/sanciones para el consorcio privado se basó en el 5% de los ingresos del sector (Marin 2009, 34).

El impacto del contrato de servicio se analizaba en un informe del Banco Mundial (World Bank 2008, 19), que llegaba a las conclusiones siguientes:

- La contabilidad de la ONEA está en orden».
- La relación de cobro de facturas ha aumentado del 86% en 2001 al 95,4% en 2007; y el agua no contabilizada se ha estabilizado en un 18%, un porcentaje comparable al de los servicios de agua con mejor desempeño en el África subsahariana».
- El equilibrio financiero del sector urbano del agua se ha restablecido, y la ONEA es capaz de recuperar sus costos de operación y mantenimiento, y su contribución en efectivo al programa de gastos de capital (Capex) a partir de las facturas cobradas».
- Se ha producido un salto en el índice de productividad del personal, que superó con creces el objetivo de 230 conexiones por empleado inicialmente fijado para el año 2007 (la cifra se sitúa actualmente en 810 conexiones)».
- Una encuesta entre los usuarios de la ONEA en 2007 encontró que el 85% estaba muy satisfecho con su servicio de agua».

Teniendo en cuenta estas mejoras, los donantes vieron este contrato inicial como un primer paso hacia una asociación público-privada extendida. Pero esta no se ha materializado todavía, a pesar del compromiso general del Gobierno de Burkina Faso con la liberalización y la privatización. Entre 2005 y 2007, el Gobierno aplicó un progra-

ma de privatización de 10 empresas estatales (SONABEL, SONABHY, CBMP, CENATRIN, Hôtel Silmandé, BUMIGEB, CCVA, ONATEL, aeropuertos de Uagadugú y Bobo-Dioulasso). La ONEA fue la excepción y el Estado aplazó la decisión. Uno de los factores que explicaría este hecho podría estar relacionado con las preocupaciones por la limitada expansión de la cobertura de la red en zonas de bajos ingresos durante la vigencia del contrato (Ballance y Trémollet 2005).

El agua siempre ha sido considerada como un recurso estratégico en Burkina Faso, y el Gobierno se muestra reacio a renunciar al control del manejo del acceso y la calidad. Es esta visión la que llevó a la creación de la Ley N° 002-2001/AN sobre la gestión del agua en 2001. Esta ley designa al agua como un bien común y reconoce la necesidad de garantizar la prestación pública. Sin embargo, aunque en la ley se habla de «servir al interés general» para justificar la importancia de un servicio público, los métodos de gestión privada también se citan como método preferencial de gestión (en particular en los pequeños centros urbanos).

Por otra parte, si bien la ONEA sigue siendo una entidad pública, se encaminó hacia la plena corporatización para «movilizar al personal en torno a una visión común de los objetivos corporativos y de gobernanza» (Banco Mundial -World Bank 2009, 12). Esto se logró a través de un Plan Estratégico Corporativo que se formuló con la participación del personal y el desarrollo de un «enfoque de apoyo a la calidad». Este último dio lugar a la certificación ISO 9001 de la compañía, la primera empresa pública de agua en la subregión en conseguir esta acreditación.

Los altos niveles de ayuda externa en Burkina Faso, en particular del Banco Mundial, pueden explicar estas opciones corporatizadoras, y las presiones van en aumento. Uno de los mayores desafíos que enfrentará la ONEA es la disponibilidad de agua en el contexto de un alto crecimiento urbano. Como resultado, se ha presentado un proyecto para construir una nueva represa (Ziga II) a un grupo de financiadores, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversio-

nes y la AFD. Las negociaciones están en curso, pero es muy probable que estos financiadores, una vez más, tengan la posibilidad de imponer condiciones.

LA ONEA HOY EN DÍA

Desde un punto de vista técnico-económico, la ONEA ha mantenido, e incluso mejorado, el nivel de rendimiento alcanzado en el marco del contrato de servicio privado que terminó en 2007. Pero ¿en qué medida ha alcanzado los objetivos sociales que hicieron parte de su mandato constituyente en la década de 1990? Las bajas tasas de conectividad siguen siendo una preocupación en algunas áreas y el país ha visto un incremento en las protestas contra los altos precios en las tarifas de agua desde 2008. En las entrevistas para este estudio se destacó la necesidad de que el Estado controle el precio del agua a niveles asequibles en un país donde la pobreza sigue estando muy extendida.

La respuesta del Estado parece estar en un modelo híbrido de gobernanza que adopta ciertos principios de la gestión privada, la eficiencia técnica y económica, así como los prototipos de criterios de desempeño promovidos por la nueva gestión pública, al mismo tiempo que mantiene una fuerte voluntad política para mantener la ONEA como una entidad pública y buscar objetivos de equidad. Estas tensiones entran en juego de varias maneras, como se indica a continuación.

Gobernanza: normas públicas y privadas híbridas

Cuando la ONEA pasó de ser —mediante un decreto de 1994 (94-391/PRES/MICM)— de una organización dependiente del Ministerio de Agua a una empresa estatal, ganó autonomía financiera y organizacional. Esto significa que está sujeta a las mismas normas que el sector comercial.

Las metas de la ONEA son aprobadas por el Consejo de Ministros, mientras que sus operaciones se rigen por «planes por contrato» de tres años firmados con el Gobierno nacional (el primero firmado en 1993). Este contrato atribuye a la ONEA un papel similar al de un órgano de contratación delegada, y lo coloca bajo la supervisión técnica del Ministerio de Agua. Este contrato es también la principal forma de regulación, ya que no existe una autoridad reguladora independiente. Los planes por contrato se pusieron en marcha por recomendación de socios técnicos y financieros como una forma de introducir herramientas de gestión asociadas por lo general a empresas privadas, haciendo aún más borrosos los límites entre lo público y lo privado.

La ONEA opera como una sociedad de responsabilidad limitada y se rige por leyes privadas, excepto en algunos aspectos que dependen del control del Gobierno (Ballance y Trémolet 2005, 67), tales como el nombramiento del director general y el secretario general. La compañía está dirigida por un director general (actualmente es el Sr. Ouibiga, quien fue nombrado en 2006), que administra las operaciones del día a día y es evaluado anualmente por la junta directiva; si no se cumplen los objetivos puede ser despedido por recomendación del ministro o de la junta directiva. El director general cuenta con la asistencia de un secretario general, que controla la gestión y los departamentos jurídicos, así como las comunicaciones y las relaciones públicas.

Las operaciones de la ONEA están descentralizadas. Existen cuatro departamentos regionales (Uagadugú, Bobo-Dioulasso, Nordeste y Noroeste), que proponen inversiones basadas en su lectura de la situación sobre el terreno. Estos departamentos son autónomos en sus gastos hasta un punto, más allá del cual el director general puede intervenir en función de consideraciones financieras mayores.

Una vez al año, la Asamblea General de Empresas Estatales examina el funcionamiento y la gestión de la empresa a partir de un informe presentado por el director general. La asamblea está dirigida por el primer ministro del país, y proporciona directrices para el principal

responsable de la junta directiva. También aprueba las cuentas de la ONEA.

La junta directiva es el órgano de dirección máximo de la empresa y es nombrada mediante un decreto del Consejo de Ministros. Está encabezada por un representante del Ministerio de Agua o del Ministerio de Finanzas. Incluye nueve representantes de los ministerios competentes que supervisan la empresa (Baietti *et al.* 2006), y un representante de la Asociación de Consumidores de Burkina Faso (*Ligue des Consommateurs du Burkina Faso*) hace las veces de observador. La Asociación de Consumidores puede iniciar una investigación pública sobre la ONEA, con un especial acento en la calidad del agua, el «servicio al cliente», los cortes de agua prolongados y los precios. La Asociación de Consumidores está representada en la mayoría de las regiones del país. Además, también forma parte de la junta directiva un representante de la Asociación de Municipios (*Association des Municipalités du Burkina Faso*). Por último, la junta directiva se completa con un representante del personal, que actualmente es el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Agua y Saneamiento (SYNTEA por sus siglas en francés).

Gestión de recursos humanos: un modelo basado en el mérito

Desde las reformas de la década de 1990, el personal de la ONEA ha dependido de contratos de Derecho privado, con excepción del director general y el secretario general, que son funcionarios públicos. Las condiciones de trabajo en la ONEA son generalmente mejores que en el resto de los servicios públicos del país, y su personal recibe en promedio salarios más altos que otros funcionarios (aunque comparables a los empleados de otros organismos públicos; véase Fall *et al.* 2009). La evaluación del desempeño del personal en la ONEA y los mecanismos de promoción se realizan tomando en cuenta el mérito y no la antigüedad o la afiliación política, y están basados en los principios de la

evaluación comparativa con respecto a las metas establecidas. Sin embargo, «no está claro si los criterios para la evaluación del personal son realistas u objetivos, ni qué tipo de mecanismos de seguimiento se han implementado para realizar una evaluación» (WSP y PPIAF 2009). En general, las relaciones entre la dirección y el personal son cordiales, aunque después de que se aplicara un programa de incremento salarial, impuesto unilateralmente por el Estado en 2004, se produjeron algunas tensiones. Un comité disciplinario resuelve las controversias entre los empleados y las empleadas y la dirección, y está facultado para tomar medidas disciplinarias, como el despido en caso de un delito grave.

La compañía mantiene un diálogo constante con el sindicato, cuyo papel es importante en la ONEA. SYNTEA, creado en 1972 tras la separación por mandato de los sectores del agua y la electricidad, es el único sindicato de la ONEA. Está afiliado a la poderosa plataforma Unión Sindical de Trabajadores de Burkina (USTB)/Confederación General de Trabajadores de Burkina (CGT-B por sus siglas en francés). Casi todos los trabajadores de la ONEA forman parte del sindicato, pero solo alrededor de un tercio participa regularmente en las actividades sindicales. Las principales actividades del sindicato tienen que ver con las remuneraciones y los beneficios, la promoción interna y la contratación, las condiciones de trabajo, y las relaciones entre los trabajadores y la gerencia. El sindicato también tiene un papel en el ámbito de la formación y participa en la gestión de la ONEA a través de su representante en la junta directiva.

¿Equidad regional?

Una empresa pública que trabaja por el interés público debe seguir los principios de la equidad territorial, pero la ONEA solo se adhiere a estos parcialmente. La empresa tiene una política de equidad nacional que fija un precio único para todas las ciudades (que en la práctica significa que Uagadugú y Bobo-Dioulasso subsidian el resto del sistema). Sin embargo, si bien el contrato estipula que la ONEA suministra

a ciudades de más de 10.000 habitantes, en la práctica algunos de estos lugares no están dentro de la cobertura porque no se consideran rentables desde el punto de vista financiero.

También existe disparidad dentro de las mismas ciudades; aproximadamente la mitad de la población urbana cuenta con conexiones de agua de uso doméstico, una cuarta parte accede a tomas de agua y el resto se provee de vendedores privados. Las actuales tarifas de acceso reflejan los avances realizados desde 2000, pero los datos nacionales revelan importantes disparidades geográficas.

En 2011, 39 ciudades se encontraban bajo el control directo de la ONEA, pero siete contaban con un contrato de arrendamiento⁴. Estos contratos de arrendamiento se firmaron en 2010 en el contexto de la descentralización, y son exclusivos de la región subsahariana. Estas ciudades pueden optar por gestionar el servicio de agua directamente (*régie directe*) o delegarlo a una compañía privada, aunque en la práctica existen muy pocas compañías privadas de agua en el país.

Planes por contrato e indicadores de desempeño

El plan por contrato se desarrolla cada tres años con el fin de establecer indicadores de desempeño para la ONEA (en 2001 había 34 indicadores y, en 2011, 28). La mayoría están relacionados con el rendimiento técnico, financiero y comercial, y no incluyen indicadores directos sobre el impacto de los servicios de agua en la salud, el medio ambiente o la desigualdad de género (Ballance y Trémolet 2005).

Los actuales indicadores de desempeño son los siguientes:

- Protección de los recursos hídricos (1 indicador);
- Técnico: rendimiento total de las capacidades de producción, tasas de cobertura, tasas de fuga, calidad del agua potable e in-

⁴ La información sobre el rendimiento en estas siete ciudades está disponible en: <http://www.slideshare.net/Chomaca/bilan-centres-affirms>.

versiones en saneamiento y cumplimiento de los planes de desarrollo estratégico de saneamiento (12 indicadores en total);

- Financiero: retorno de la inversión, índice de deuda y costos operativos (3 indicadores en total);
- Comercial: índices de cobro de facturas, número de quejas y tiempo necesario para resolverlas (7 indicadores en total);
- Recursos humanos: gastos en personal como porcentaje de los costos operativos y costos de capacitación (5 indicadores en total).

La ONEA debe evaluar sus indicadores de desempeño cada seis meses. El comité de seguimiento se reúne dos veces al año para evaluar el informe que se presenta a la junta directiva, y que es verificado por una firma internacional de auditores. El informe se publica posteriormente y se presenta a los donantes, ministerios, la Asociación de Consumidores y la Asociación de Municipios. La ONEA suele mostrar un desempeño satisfactorio en términos de cantidad y calidad del agua. También demuestra tener una fuerte solidez financiera, con un superávit de explotación de 2.283 millones de francos CFA en 2011⁵.

En el índice de productividad del personal se ha producido un aumento, alcanzando hasta 810 conexiones por empleado en 2009, muy por encima del objetivo de 230 conexiones por empleado inicialmente fijado para 2007 (World Bank 2009). Muchas instituciones internacionales consideran esta relación como muy importante, a pesar de que da poca información sobre la forma en que la empresa implementa la política o el impacto que esta tiene en los trabajadores. En términos de gestión de recursos humanos, la ONEA ha desarrollado nuevas herramientas que incluyen la gestión informática centralizada del personal, la creación de una división para la planificación de los recursos humanos, evaluaciones anuales de desempeño del personal, y el análisis regular de la adecuación entre las necesidades y los

⁵ El franco CFA es la moneda común de 14 países africanos, casi todos ellos antiguas colonias francesas.

recursos disponibles. También ha reforzado la capacitación ofrecida internamente a través del Centro de Profesiones del Agua (*CEMEau*) y financiamiento para la formación de los empleados en el extranjero. Por último, entre 1999 y 2005 la fuerza de trabajo de la ONEA se incrementó en un 23%, integrando a personal más joven (predominantemente masculino, aunque el porcentaje de mujeres aumentó del 10,1 al 11,5%; véase Gorse y Chouteau 2008).

El agua no contabilizada (fugas y agua que se consume pero que no se paga) tiende a ser alta en África, pero la ONEA está a la par con los países de altos ingresos y presenta unas cifras comparables a los servicios de agua de mejor desempeño en la región, con aproximadamente un 20% de pérdidas. Algunos informes indican que el servicio de agua a alta presión está ahora garantizado en todo momento (World Bank 2009), en comparación con 2001, cuando era crónicamente intermitente y débil. Pero esta afirmación no se ve confirmada por las entrevistas ni por las visitas regulares que realiza la autora sobre el terreno, en particular en los asentamientos informales, donde las personas se quejan de cortes de agua, sobre todo durante la estación seca. El principal problema es que la ONEA se enfrenta a menudo a cortes de energía, que es un factor muy limitante en el tratamiento y la distribución de agua. Existe un contrato entre la ONEA y la compañía eléctrica SONABEL, pero cuando se producen problemas, la ONEA tiene que encontrar sus propias soluciones, por ejemplo mediante el alquiler de generadores.

El índice de cobro de facturas aumentó del 86% en 2001 al 95,4% en 2007 (World Bank 2009). Una encuesta de 2007 entre los clientes y las clientas de la ONEA encontró que el 85% estaban muy satisfechos con el servicio de agua (World Bank 2009). Sin embargo, la ONEA aún enfrenta dificultades en la recuperación de los costos. Por ejemplo, el período de recuperación para los municipios y algunas comunidades sigue siendo extenso, incluso en el caso de los grandes consumidores que componen el 50% de las facturas pendientes de pago (a julio de 2012). Por último, en el contrato que une a la ONEA con el Estado, se estipula que a ciertos ministerios y servicios públicos

de salud, así como algunos miembros de la administración, no se les puede cortar el servicio, ni siquiera en casos de falta de pago.

En general, el equilibrio financiero en el sector urbano de agua se ha restablecido y la ONEA es capaz de recuperar sus costos de operación y mantenimiento, así como su contribución en efectivo para el programa de gastos de capital. El flujo de efectivo en el sector se duplicó de 3.000 millones de francos CFA (6 millones de dólares estadounidenses) en 2001 a 6.000 millones de francos CFA en 2006 (12 millones de dólares), lo que representa el 30% de las ventas. Como resultado, la ONEA despliega un nivel muy alto de solvencia y no sufre de problemas de liquidez. Sin embargo, las cuentas de la ONEA han mostrado costos relativamente altos en personal, que asciende aproximadamente del 23 al 24% de su ingreso bruto total. Desde el año 2010 la masa salarial ha aumentado mucho más rápido que los ingresos, aunque las proyecciones muestran que esta brecha debería comenzar a reducirse a partir de 2013.

En general, la situación financiera de la ONEA no requería un aumento de tarifas en 2011 o en 2012, pero se espera un incremento para 2017 debido a que el costo medio habrá superado la tasa promedio para entonces. Además, la creciente carga del servicio de la deuda como resultado de los esfuerzos de inversión apunta a una fuerte caída en el nivel de efectivo de 2014 en adelante.

Al fin y al cabo, la ONEA se evalúa en base a criterios tomados de las compañías privadas. Estos criterios de desempeño dan poca importancia a los principios sobre el bien común o a cuestiones relativas al «etos público». Sin embargo, en entrevistas realizadas a funcionarios del agua de la ONEA, se hizo referencia varias veces al término «etos público» como base de la estrategia de su compañía. Esto parecía provenir en gran parte de aquello a lo que las corporaciones se refieren como políticas y proyectos «en pro de los pobres», dirigidos a poblaciones vulnerables.

¿Tarifas progresistas?

En el seno de la ONEA se ha producido un debate sobre el significado y los objetivos de una política «en pro de los pobres». En octubre de 2011, tres agencias consultoras hicieron propuestas, que fueron discutidas con funcionarios del Gobierno y la ONEA, así como el Banco Mundial. Uno de los mecanismos clave identificados para ayudar a los hogares pobres a acceder a servicios de agua fue el de las tarifas. A partir de 1990, la ONEA diseña su política de tarifas cada cinco años, en consulta con asesores externos (el último plan cubierto fue 2008–2012). Actualmente está en curso una nueva revisión de las tarifas financiada por la AFD para el período 2013–2017⁶. La actual política tarifaria de la ONEA se basa en los principios siguientes:

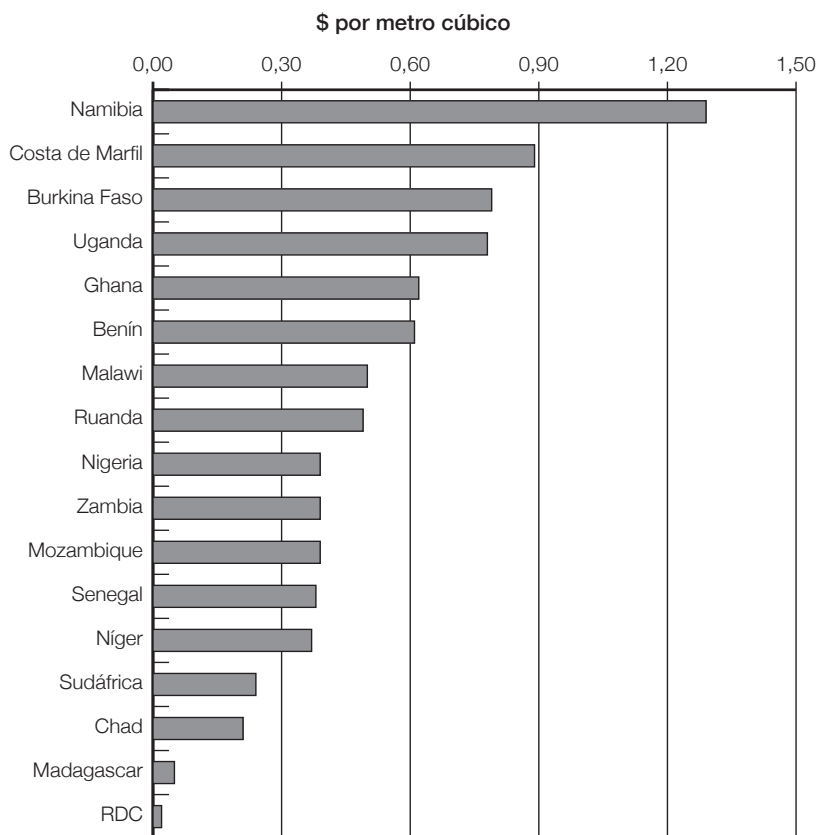
- equilibrio financiero en las operaciones
- costos marginales
- accesibilidad para los hogares de bajos ingresos
- aumento de la estructura tarifaria por bloque
- subsidios cruzados y una tarifa única en todo el país

Los precios del agua en Burkina Faso se encuentran entre los más altos de la subregión. De hecho, la expansión del acceso al agua potable (que se caracteriza por el aumento de conexiones privadas y más casetas de agua) ha elevado los precios más que en otros países (véase el Gráfico 3.1).

Para la recuperación de costos, la ONEA eligió tarifas altas, mientras que las transferencias de ecualización permiten mantener el balance financiero en el sistema en su conjunto (Briceño-Garmendia y Domínguez-Torres 2011). Sin embargo, la ONEA no aplica el principio

⁶ El objetivo de este estudio es: 1) llevar a cabo un análisis de la voluntad y capacidad de pago de los hogares de bajos ingresos para los servicios de agua; 2) determinar los costos de la provisión de agua para el suministro doméstico y a granel; 3) formular una propuesta de niveles y estructuras tarifarias para la integración de las actividades de agua y saneamiento.

GRÁFICO 3.1
PRECIOS DEL AGUA EN ALGUNOS PAÍSES AFRICANOS
(DÓLARES)



Fuente: Banerjee *et al.* 2009, citado en Briceño-Garmendia y Domínguez-Torres 2011, 27

Nota: RDC = República Democrática del Congo

de recuperación total de costos (*vérité des prix*). Así que ha establecido un sistema de compensación en varios niveles (entre ciudades, categorías de usuarios, etcétera) para permitir que los hogares paguen por el agua potable a un precio considerado accesible.

La ONEA también utiliza un sistema de aumento de la tarifa por bloque, con un bloque «social» destinado a proporcionar agua a un costo menor por un uso mínimo. Antes de 2001, el bloque social estaba establecido en hasta 10 m³ por familia al mes. En 2001, esta cantidad se redujo a 6 m³, y luego, en 2005, volvió a subir a 8 m³, tras la presión de las organizaciones de consumidores. El precio de tarifa social actual es de 188 francos CFA/m³. Los estudios muestran que las familias son conscientes de este sistema y tratan de limitar su consumo para mantenerse dentro de la categoría de precio más bajo, debido al gran salto de tarifa en el bloque siguiente, que es de 430 francos CFA/m³ (ONEA citado en Marin 2009). Todos los meses la factura incluye una tarifa fija mensual de 1.000 francos CFA.

Esta estructura tarifaria tiene beneficios limitados. Como apuntan Ballance y Trémolet (2005, 56): «Que este tipo de estructura tarifaria ayude en realidad a los pobres es un tema de gran debate: analistas han señalado que, en algunos casos, este tipo de estructuras tarifarias pueden dañar a los pobres, ya que tienden a consumir más agua o a menudo no están conectados, por lo que no pueden beneficiarse de los subsidios cruzados».

Llegando a las poblaciones periurbanas

En un esfuerzo por llevar el agua a una mayor parte de la población urbana, la ONEA está trabajando para mejorar el acceso a las fuentes de agua. Hay 1.300 tomas de agua bajo supervisión de la ONEA (992 corresponden solamente a Uagadugú). Estas se encuentran en áreas urbanas formales, especialmente en zonas periurbanas, pero la ONEA ha construido tomas de agua cercanas a los asentamientos informales para que las familias que viven en estas áreas puedan tener acceso a agua potable. Como estos hogares no disponen de muchas alternativas, las tomas de agua representan un punto de acceso esencial para el agua potable.

Hay muchas formas diferentes de gobernanza para las tomas de agua y un alto grado de complejidad en su gestión, incluso si existe un contrato firmado entre la ONEA y un proveedor privado. Las operaciones están estrechamente supervisadas por la ONEA, y cualquier desvío de las condiciones del contrato puede conducir a la reasignación de la toma de agua a otro gestor. Existe una asociación de administradores de tomas de agua que busca comunicar las preocupaciones conjuntas a la ONEA, incluida la transparencia en la selección de dichos administradores. El contrato puede especificar los precios de venta, las horas de trabajo, las condiciones de pago y las condiciones para rescindir el contrato, aunque las prácticas reales se apartan muchas veces de los términos acordados. En realidad, existen pocos mecanismos de control debido a que la ONEA no tiene los recursos financieros o humanos para hacerlos efectivos.

Con el fin de ser seleccionado para gestionar una toma de agua, es necesario depositar una cierta cantidad de dinero (Water Utility Partnership 2003). Se espera que estos gestores vendan el agua de acuerdo con la tarifa social, pero a menudo se vende a un precio más alto para beneficio propio. El agua también se puede vender a vendedores informales, que después revenden el agua a los hogares. Algunos estudios han demostrado que los consumidores que utilizan los vendedores informales pagan tasas mucho más altas (World Bank 2009), algo relacionado en parte con la distancia entre las casas a las que sirven y las tomas de agua, y en parte con la disponibilidad de recursos (el agua en temporada seca es mucho más cara porque la demanda es alta).

Las conexiones sociales

El avance en el acceso al agua en Burkina Faso se debe principalmente a las «conexiones sociales» bajo la forma de tasas subsidiadas. Entre 2007 y 2010 se completaron unas 88.000 conexiones sociales, y para el año 2015 se prevén 172.000 más (ONEA 2010b). Sin embargo, algunas de las conexiones recién instaladas no se utilizan: el porcenta-

je de «conexiones inactivas» varía de un 6,8% en Uagadugú a un 20,3% en Bobo-Dioulasso (World Bank 2009). Esto puede explicarse, en parte, porque el hogar conectado no está ocupado; sin embargo, en algunos casos es porque ya no lo utiliza y ha vuelto a la fuente de acceso anterior, ya que los ingresos bajos e irregulares hacen que sea difícil cubrir la factura mensual. La ONEA desconecta a los hogares después de dos faltas en el pago de las facturas, pero se están haciendo esfuerzos para recuperar a los consumidores inactivos.

CONCLUSIÓN

El agua parece ser una preocupación política clave para el Gobierno de Burkina Faso, con un acceso fácil y regular al agua potable enunciado como una prioridad para la ONEA. En este sentido, el sector del agua en el país parece tener un carácter estratégico y en el que el Gobierno no quiere regirse por actores «externos». La voluntad política de mantener un operador público de agua en Burkina Faso también se justifica por los discursos centrados en los hogares pobres.

¿Pero es la política del agua en Burkina Faso afín a las reglas neoliberales que se han implementado en otros sectores? En este capítulo hemos demostrado que la ONEA es «exitosa» de acuerdo principalmente a estrechos criterios financieros, comerciales y económicos, mientras que las cuestiones de equidad, participación comunitaria y acceso (en particular para el saneamiento) siguen siendo problemáticas. Muy pocos documentos oficiales se refieren a estos criterios «sociales», lo cual plantea interrogantes sobre el compromiso del Estado con una política «en pro de los pobres».

¿Cuándo se acelerará el suministro de agua en las áreas rurales y qué papel jugará la ONEA? ¿En qué medida los financiadores externos y las ONG seguirán influyendo en la política del agua del país? Esa es la naturaleza ambigua de la corporatización. El impulso para que el agua siga siendo pública en Burkina Faso parece fuerte, pero la razón fundamental para ello no está clara, y las presiones macroeconó-

micas más generales para la privatización y la liberalización siguen presentes. Puede que el éxito de otros proveedores públicos de agua en todo el mundo y las crecientes tendencias hacia la recuperación del carácter público de los servicios anime a los partidarios de «lo público» en la ONEA, pero el significado de lo público –y su composición socioeconómica– será una cuestión de lucha y debate político.

REFERENCIAS

- AfDB y OECD Development Center (2008) *The African Economic Outlook Report: Burkina Faso*, Abidjan: AfDB.
- BAIETTI, A., W. KINGDOM y M. VAN GINNEKEN (2006) «Characteristics of well-performing public water utilities», Water Supply and Sanitation Working Notes no. 9, mayo, Washington, DC: World Bank.
- BALLANCE, T., y S. TRÉMOLET (2005) «Private sector participation in urban water supply in Sub-Saharan Africa», Londres: German Cooperation GTZ, KfW.
- BANERJEE, S. G., y E. MORELLA (2011) *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, affordability and alternatives*, Washington, DC: World Bank.
- BANERJEE, S. G., V. FOSTER, Y. YING, H. SKILLING y Q. WODON (2009) «Cost recovery, equity, and efficiency in water tariffs: evidence from African utilities», AICD Working Paper no. 7, Washington, DC: World Bank.
- BARON, C. (2006) «Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique: une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau», *Revue Développement Durable et Territoires*, 6, developpementdurable.revues.org/index2940.html, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- BAYLISS, K., y B. FINE (2007) *Privatization and Alternative Public Sector Reforms in Sub-Saharan Africa: Delivering on electricity and water*, Londres: Palgrave Macmillan.
- BÉRÉ, C. A., E. SANOU y M. SAWADOGO (2008) «Revue sommaire du secteur de l'AEPHA (Approvisionnement en Eau potable, Hygiène et Assainissement) relative aux coûts unitaires», en *Rapport final WashCost Burkina Faso: quantifier le coût de fourniture d'eau salubre, de services d'assainissement et d'hygiène*, La Haya: IRC.
- BLANC, A., y S. BOTTON (eds.) (2012) «Water services and the private sector in developing countries. Comparative perceptions and discussion dynamics», Collection Recherches no. 2, marzo, París: Agence Française de Développement.
- BOYER, F. (2010) «Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des

- ouagalais. Vers une insertion urbain ségrégée?», *Revue Tiers Monde*, 101: 47-64.
- BOYER, F., y D. DELAUNAY (eds.) (2008) «“Ouaga. 2009”. Peuplement de Ouagadougou et développement urbain. Rapport provisoire», Uagadugú: IRD/SCAC.
- BRICEÑO-GARMENDIA, C. y C. DOMÍNGUEZ-TORRES (2011) «Burkina Faso's infrastructure: a continental perspective», Policy Research Working Paper 5818, Washington, DC: Africa Region Sustainable Development Unit, World Bank.
- COALITION EAU (2010) «Etude: analyses et propositions. Evolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007 et perspectives à 2012», Informe, mayo, Montreuil: Coalition Eau.
- DAFFLON, B., y T. MADIÈS (2011) *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, París: Agence Française de Développement y World Bank.
- DOS SANTOS, S. (2006) «Accès à l'eau et enjeux socio-sanitaires à Ouagadougou-Burkina Faso», *Espace Populations Sociétés*, 2/3: 271-285, eps.revues.org/1519, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- FALL, M., P. MARIN, A. LOCUSSOL y R. VERSPYCK (2009) «Reforming urban water utilities in Western and Central Africa: experiences with public-private partnerships», Case Studies vol. 2, Water Sector Board Discussion Paper Series, Washington, DC: World Bank.
- FONDS AFRICAÏN DE DÉVELOPPEMENT y PASCACAF (Programme d'Appui à la Stratégie de Croissance Accélérée et au Climat des Affaires) (2011) «Rapport d'évaluation Burkina Faso», Abidjan: AfDB.
- FOURNET, F., A. MEUNIER-NIKIEMA y G. SALEM (2008) *Ouagadougou (1850-2004), une urbanisation différenciée*, París: IRD Editions.
- GORSE, F., y P. CHOUTEAU (2008) «Projet d'assainissement collectif de la ville de Ouagadougou. Office National d'eau et d'assainissement –ONEA– Burkina Faso», Département Recherche, Série Évaluation et Capitalisation, Collection ExPost no. 16, París: Agence Française de Développement.
- IMF (International Monetary Fund) (2011) «Burkina Faso: Joint staff advisory note on the Poverty Reduction Strategy Paper», IMF Country Report no. 11/245, agosto, Washington, DC: IMF.
- ISL-Hydroconseil-Sahelconsult (2003) «Enquête marketing ONEA (Office National de l'Eau et Assainissement). Réalisation d'une enquête marketing concernant la localisation de 50,000 branchements particuliers et de 400 bornes-fontaines associés au projet ZIGA», Informe final fase 2, agosto.
- JAGLIN, S. (1995) *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoir et périphérie (1983-1991)*, París: Editions Karthala.
- JOFFE, M., R. HOFFMAN y M. BROWN (2008) *Sociétés africaines d'eau. Rapport*

- d'étude comparative régionale sur la solvabilité des services d'utilités publics*, Nairobi, Túnez y Washington, DC: WSP, PPIAF, GCR.
- KJELLEN, M., y G. MCGRAHAN (2006) *Informal Water Vendors and the Urban Poor*, Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- LE BRIS, E. (2002) «Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains», en M. LEVY (ed.), *Comment réduire pauvreté et inégalités*, París: IRD-Karthala, pp. 125-138.
- MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques) (2006) «Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement à l'horizon 2015, PN-AEPA», Document de programme, Uagadugú: MAHRH.
- (2009) «Appui au Secteur Eau et Assainissement du Burkina Faso (ASEA), 2010-2015», Document d'appui, version finale, Uagadugú: MAHRH, Ministry of Foreign Affairs of Denmark y Swedish International Development Cooperation Agency.
 - (2012) «Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement, PN-AEPA», Aide-Mémoire, Uagadugú: MAHRH.
- MAHRH y ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2010) «Contrat plan entre l'Etat Burkinabé et l'ONEA», Uagadugú: MAHRH.
- MARIN, P. (2009) «Public-private partnerships for urban water utilities. A review of experiences in developing countries», Case Studies vol. 2, Washington, DC: World Bank.
- MARIN, P., M. FALL y H. OUIBIGA (2010) «Corporatizing a water utility. A successful case using a performance based service contract for ONEA in Burkina Faso», Grid Lines no. 053, marzo, Washington, DC: PPIAF/World Bank.
- MECV (Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie) (2011) «Évaluation économique de l'environnement et des ressources naturelles au Burkina Faso. Analyse économique-environnementale au niveau national (phase 1)», Informe final, agosto, Uagadugú: MECV.
- MEUNIER-NIKIEMA, A. (2007) «Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso)», *M@ppemonde*, 3(87): 15.
- MOISSEEV, I. (ed.) (2010) *State of the World's Cities Report 2010/11: Bridging the urban divide*, Nairobi: UN Habitat.
- ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2001) «Statuts ONEA», Uagadugú: ONEA.
- (2003) «Cahier des charges», Uagadugú: ONEA.
 - (2010a) «Supervision des activités de l'ONEA, Rapport annuel du PN-AEPA, Rapport d'avancement», Uagadugú: ONEA.
 - (2010b) «Rapport d'activités de l'ONEA», Uagadugú: ONEA.
 - (2011) «Organigramme», Uagadugú: ONEA.
- OUATTARA, A. (2004) *Les enjeux de la dynamique des extensions périurbaines à Ouagadougou (Burkina Faso)*, París: CEPED.

- OUEDRAOGO, M., y T. RIPAMA (2009) «Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH) de 2006, Analyse des résultats définitifs», Uagadugú: Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat Général, Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD).
- PARTENARIAT MONDIAL DE L'EAU, AFRIQUE DE L'OUEST (GWP/AO) (2009) «Évaluation de la gouvernance de l'eau au Burkina Faso: analyse de la situation et actions prioritaires», Programme de gouvernance des ressources en eau, composante Afrique de l'Ouest, Uagadugú: GWP/AO.
- PRASAD, N. (2007) «Social policy, regulation and private sector involvement in water supply», Programme Area: Markets, business and regulation, Paper no. 3, septiembre, Ginebra: UNRISD.
- ROGERS, P., y A. HALL (2003) «Effective water governance», Background Paper no. 7, Estocolmo: Global Water Partnership Technical Committee.
- SAWADOGO, D. (2007) «Réforme du secteur de l'hydraulique urbaine au Burkina Faso: cas de l'ONEA», Documento presentado en el Congreso de l'Association Africaine de l'eau, Congreso Cotonú 2008, julio, Benín.
- SAWADOGO, F. M. (1995) «La privatisation des entreprises publiques au Burkina Faso», *Revue Burkina de Droit*, 27: 9-38.
- VALFREY-VISSER, B., y M. RAMA (2012) *Livre bleu Burkina Faso*. Segunda edición. Rapport pays – État des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national, Uagadugú: Eau Vive, www.pseau.org/outils/ouvrages/eau_vive_livre_bleu_burkina_faso_2012.pdf, consultado el 13 de noviembre de 2013.
- WATER UTILITY PARTNERSHIP (2003) *Water and Sanitation for All Toolkit. A practitioner's companion*, Uagadugú: European Commission, WSP y WUP.
- WORLD BANK (1999) «Implementation completion report, Burkina Faso, Ouagadougou Water Supply Engineering Credit (Credit 2519-BUR)», Report no. 19043, Washington, DC: 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, junio, Washington, DC: World Bank.
 - (2009) *Burkina Faso-Urban Water Sector Project*, Washington, DC: World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/2009/04/10542869/burkina-faso-urban-water-sectorproject, consultado el 12 de noviembre de 2013.
- WSP (Water and Sanitation Programme) y ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2011) «Cadre stratégique d'extension des services d'AEPA aux populations pauvres et défavorisées en milieu urbain et périurbain», informe preliminar, septiembre, Nairobi: WSP.
- WSP (Water and Sanitation Programme) y PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) (2009) «Water utilities in Africa: case studies of transformation and market access», informe final, julio, Nairobi: WSP.
- WSP (Water and Sanitation Programme) y UNICEF (2010) «Water supply and

- sanitation in Burkina Faso: turning finance into services for 2015 and beyond», AMCOW Country Status Overview, Nairobi: WSP.
- (2011) «Pathways to progress. Transitioning to country-led service delivery pathways to meet Africa's water supply and sanitation targets», AMCOM Country Status Overviews, Informe de síntesis regional, noviembre, Nairobi: WSP.
- YOUKHANA, E., O. KORTH, B. LAMIZANA, C. SEBALY y C. VAN DER SCHAAF (2006) *The Water Sector of Burkina Faso. Actors and institutions*, Bonn: Centre for Development Research, University of Bonn.
- ZOUNGRANA, D. (2011) *Burkina Faso: l'alimentation en eau en zones rurales; évaluation des progrès vers la prestation de services durable*, La Haya y Uagadugú: IRC International Water and Sanitation Centre y 2iE Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement.