

Capítulo 10

Craig Laird
Elisa Bernal Arellano

PARTENARIADOS DE OPERADORES DE AGUA (WOPS): INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y SOLIDARIDAD EN RESPUESTA A LA CRISIS

Operadores de agua de todo el mundo han estado compartiendo conocimientos sobre cómo hacer frente a la covid-19 en el marco de la Alianza Global entre Operadores de Agua (GWOPA, por sus siglas en inglés), un programa de las Naciones Unidas que facilita el intercambio entre pares. Este capítulo resume las iniciativas de GWOPA hasta el momento, destacando el potencial de intercambio de conocimientos basado en los principios de solidaridad y colaboración sin ánimo de lucro para ayudar a los operadores públicos de agua a gestionar la crisis y buscar soluciones a más largo plazo para mejorar la resiliencia en el futuro.

INTRODUCCIÓN

La Alianza Global de Operadores de Agua es una red internacional de apoyo a los proveedores de servicios públicos de agua y saneamiento. Su misión es facilitar el intercambio de conocimientos y la

cooperación sin ánimo de lucro entre las empresas de agua a través de los partenariados de operadores de agua (WOPS, por sus siglas en inglés), concebidas como una modalidad escalable, eficaz y solidaria para el desarrollo de capacidades. El ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, le solicitó a ONU-Habitat que promoviera el compromiso y el apoyo internacional a esta iniciativa durante su mandato. GWOPA es en la actualidad una sólida red de solidaridad que sigue fomentando y apoyando las alianzas entre operadores de agua, integrada por empresas públicas, asociaciones de entidades de servicios públicos, ONG, universidades, donantes y otras partes activas en el sector del agua.

Cuando se desató la pandemia de covid-19, GWOPA ayudó a sus miembros a hacer frente a nuevas presiones y limitaciones, basándose en el principio básico de los WOPS de que, a pesar de que los contextos sean muy diferentes, muchos de los retos y soluciones de los operadores de agua son comunes en diferentes países del mundo. Para comprobarlo, basta con mirar atrás, a principios de 2020, cuando muchos operadores se esforzaban por prevenir lo peor la crisis antes de la llegada de la pandemia, aprendiendo de las experiencias de otros operadores afectados con anterioridad. Este enfoque de aprendizaje entre iguales no sólo les permitió encontrar soluciones rápidas y evitar errores, sino que también creó lazos solidarios entre operadores que continuarán más allá de la crisis.

Como organismo mundial que lidera el movimiento WOPS, GWOPA facilitó el intercambio de conocimientos y el apoyo entre empresas de agua y saneamiento, al tiempo que, paralelamente, concienció a nivel internacional sobre el papel fundamental de las empresas de servicios públicos para frenar la propagación del virus.

Apoyando el intercambio entre pares, recogiendo testimonios y movilizándolo a los miembros de la red para abogar por medidas que fortalecieran la resiliencia de los servicios públicos, GWOPA ha comenzado a documentar las lecciones aprendidas de esta experiencia y ha iniciado un diálogo sobre cómo el sector del agua y

el saneamiento debe empezar a planificar un futuro más resiliente.

LA RESPUESTA DE GWOPA A LA CRISIS

La primera medida adoptada en el marco de GWOPA fue recoger testimonios de los miembros y socios de la alianza sobre las medidas prácticas que estaban adoptando las empresas de servicios públicos para hacer frente a la crisis y garantizar el acceso seguro a sus servicios. Esto se hizo principalmente a través de encuestas y de los canales de comunicación interna de la red. Los testimonios se publicaron en el sitio web de GWOPA y en las redes sociales utilizando un hashtag común (*#UtilitiesFightCOVID*). La campaña en las redes sociales también pretendía destacar la importancia de los servicios públicos de agua como actores clave en la lucha contra la covid-19 y llamar la atención sobre su importante labor para frenar la propagación del virus.

Los testimonios ofrecieron una instantánea de las medidas extraordinarias que los servicios públicos estaban implementando para hacer frente a la crisis en diferentes partes del mundo. La mayoría de las experiencias compartidas se centran en la acción inmediata o en la respuesta de emergencia, sin abordar los impactos y retos a medio y largo plazo provocados por la pandemia. Como alianza mundial comprometida con la defensa de los servicios públicos, GWOPA procuraba llamar la atención sobre los posibles desafíos a largo plazo que los servicios públicos deberán enfrentar y, en la medida de lo posible, fomentar un intercambio más profundo entre pares en torno a la crisis. El siguiente paso fue, por tanto, crear una “comunidad de práctica” centrada específicamente en la respuesta inmediata y continua de los servicios públicos a la covid-19. La comunidad permite la interacción individual y el intercambio de recursos entre los asociados y, en octubre de 2020, estaba integrada por casi 200 miembros. Los participantes son en su mayoría personal de las empresas de servicios públicos, pero también hay una fuerte presencia de profesionales de organizaciones interna-

cionales, del mundo académico y de otras entidades interesadas en compartir sus conocimientos sobre el tema. Los miembros de la comunidad intercambian recursos y conocimientos en el espíritu de solidaridad y cooperación sin ánimo de lucro que caracteriza a GWOPA.

Para contribuir a una mayor movilización de la red, GWOPA inició una serie de seminarios web en colaboración con la consultora alemana de desarrollo sostenible GIZ, sobre temas prioritarios identificados a través de los testimonios y el diálogo interno de la comunidad de práctica. Como alianza formada por diversos actores, GWOPA trabajó con una serie de instituciones asociadas y plataformas regionales para aportar diferentes perspectivas y conocimientos al debate. Los seminarios web priorizaron el intercambio entre funcionarios de empresas de servicios públicos de diferentes regiones del mundo, con participación de representantes de organizaciones asociadas como el Banco Mundial, UNICEF, Aqua Pública Europea y las plataformas regionales empresas públicas. Los seminarios web iniciales se centraron en las respuestas de emergencia, y los intercambios posteriores se centraron en los servicios a los asentamientos informales, las aguas residuales y los desafíos financieros (véase el cuadro 10.1). Los seminarios web reunieron a representantes de empresas de servicios públicos de diferentes regiones que se enfrentaban a distintas fases de la pandemia y en contextos locales diversos.

El valor añadido de la serie de seminarios web fue que los socios temáticos de GWOPA también pudieron compartir sus soluciones, conocimientos e investigaciones sobre las respuestas eficaces a la covid-19. Las encuestas interactivas y las preguntas y respuestas abiertas durante los seminarios web permitieron ampliar el debate sobre los nuevos problemas a los que se enfrentan los operadores a medida que la pandemia de coronavirus se expandía por el mundo. También se ofreció interpretación en español y francés, para garantizar que empresas de servicios públicos de América Latina -una de las regiones más afectadas- y de África pudieran participar. Todos

los intercambios se recogieron en informes de síntesis de los seminarios web que se distribuyeron entre los miembros de GWOPA. Los seminarios web también se vincularon a la comunidad de práctica, y tanto los ponentes como los participantes fueron invitados a continuar sus intercambios en la plataforma en línea.

Cuadro 10.1
Seminarios web de GWOPA en 2020

Fecha	Tema
28 de abril	Posibles lecciones más allá del aplanamiento de la curva: la experiencia de los operadores alemanes contra la covid-19
12 de mayo	El apoyo de las empresas de servicios públicos al acceso inclusivo al agua potable en los asentamientos informales y las comunidades vulnerables
2 de junio	Gestión de crisis: estrategia, evaluación y toma de decisiones
16 de junio	La covid-19 y la gestión del saneamiento y las aguas residuales
11 de agosto	Hay un agujero en mi balde: Cómo afrontar los crecientes retos de liquidez de las empresas de servicios públicos para garantizar la continuidad del servicio durante la pandemia
Noviembre	El apoyo mutuo entre empresas públicas durante la pandemia

Mediante la combinación de actividades en línea, el lanzamiento de la comunidad de práctica y el intercambio a través de los seminarios web, GWOPA ha podido responder a los principales problemas a los que se enfrentan los servicios públicos en el contexto de la covid-19 e intercambiar las experiencias de los operadores de agua. Si bien es posible que los gobiernos y los responsables de la toma de decisiones no brinden mayor apoyo a los operadores de agua y saneamiento durante la pandemia, llegará un momento en el futuro próximo en el que se producirá una reflexión colectiva sobre estos temas y las vulnerabilidades expuestas por la covid-19.

Las redes activas y los socios de GWOPA, como Aqua Publica Europea, ya han iniciado el proceso captando y documentando las lecciones. En los próximos meses, GWOPA seguirá ofreciendo oportunidades de intercambio y aprendizaje a las empresas de servicios públicos que aún se enfrentan a la crisis. Sin embargo, nuestros es-

fuerzos también se dirigirán a facilitar y contribuir a esta reflexión más amplia.

Para muchos socios de GWOPA, la pandemia de covid-19 ha confirmado que el intercambio entre pares es un mecanismo eficaz para apoyar la respuesta de emergencia. También entendemos que puede ser aun más eficaz como mecanismo de prevención de desastres.

Fomentar los WOPs, el intercambio entre pares y las redes de solidaridad al interior del sector del agua y el saneamiento ayudará a desarrollar las capacidades para recuperación que actualmente no existen en muchos servicios públicos de agua. La mayoría de los operadores de agua recurrieron a planes de gestión de crisis pre-existentes (entre aquellos que los tenían), que no preveían una crisis de este magnitud. Las empresas de servicios públicos más pequeñas o las que no estaban bien conectadas a una red de colegas perdieron un tiempo muy valioso tratando de improvisar soluciones o de aprender de los demás con carácter retroactivo. Las que participaban en redes como GWOPA, o las que ya estaban comprometidas con los WOPs, pudieron reaccionar rápidamente, consultar a sus pares y adaptar a su contexto las soluciones probadas en países afectados con anterioridad.

De los WOPs documentados por GWOPA en los últimos diez años, la planificación de emergencias y desastres es un área de interés recurrente. Esto sugiere que muchas empresas de servicios públicos son conscientes de que deben planificar para tales eventos, pero no tienen la capacidad interna para hacerlo. En el marco de su estrategia actual, GWOPA seguirá promoviendo y facilitando el apoyo entre colegas para aumentar la capacidad de recuperación de las empresas de servicios públicos y abogar por condiciones que permitan a las empresas de servicios públicos anticiparse y recuperarse de conmociones como la que estamos viviendo. Mientras GWOPA se prepara para organizar su 4º Congreso Mundial de WOPs, previsto para finales de 2021, las lecciones aprendidas de esta crisis darán forma a los debates y diálogos del evento para ayudar a forjar

más solidaridad en el sector del agua.

ACCIONES EMPRENDIDAS POR LOS OPERADORES PÚBLICOS

Ampliar el acceso

Gracias a la interacción de GWOPA con las empresas de servicios públicos, la mayoría de sus miembros participaron en respuestas coordinadas para compartir experiencias y desarrollar capacidades técnicas para ampliar el acceso al agua y la cobertura de los servicios a sectores sociales que antes no estaban atendidos. La pandemia ha puesto especialmente en riesgo a las personas que viven en asentamientos informales, los sin techo, quienes tienen trabajos precarios, los ancianos, los migrantes, los refugiados, los discapacitados y otros grupos que se ven obligados a correr riesgos por razones económicas o que no pueden acceder a los servicios para cumplir las normas de higiene y seguridad.

En muchos sitios, la pandemia ha puesto de manifiesto profundas injusticias al interior de las ciudades y ha dejado al descubierto que los niveles de cobertura de muchos servicios no incluyen a toda la ciudad, sino que se centran únicamente en los barrios formalizados. En África, por ejemplo, estos barrios representan apenas una fracción del territorio urbano y albergan a menos de un tercio de la población de las ciudades del continente.

En consecuencia, las acciones más visibles emprendidas por las empresas de agua y saneamiento se orientaron a garantizar el suministro de servicios en los asentamientos informales. En los lugares donde el hacinamiento es frecuente y la población tiene un acceso limitado a servicios básicos como el agua y la salud, varias empresas de servicios públicos han contribuido a hacer posibles las medidas de higiene contra la covid-19 mediante la ampliación temporal de la red, la creación de unidades de servicio móviles y el suministro de jabón, en el marco del esfuerzo colectivo para frenar la propagación del virus. Por ejemplo, en Durban, la tercera ciudad más grande de Sudáfrica, el gobierno local y la empresa de servicios pú-

blicos ampliaron la capacidad de los tanques de agua para ampliar la cobertura a los 200.000 residentes que viven en asentamientos informales. En Indonesia, muchas empresas de servicios públicos han instalado tanques para lavarse las manos en zonas públicas y muy pobladas, y algunas empresas ofrecen agua gratis hasta al 40% de los clientes, principalmente en las comunidades pobres.

Aunque estas medidas son prioritarias, se están aplicando con un número reducido de personal, una menor disponibilidad de recursos y con un coste adicional considerable para las empresas de servicios públicos. Muchos operadores de servicios públicos no pudieron asegurar la planificación financiera y de recursos necesaria para asumir operaciones nuevas o ampliadas. En consecuencia, estos esfuerzos sin precedentes para garantizar los servicios de agua y saneamiento a toda la población pueden parecer alentadores a primera vista, pero conllevan un gran riesgo. Si no van acompañados de recursos y un adecuado apoyo político a largo plazo para mantenerlos, se interrumpirán una vez finalizado el actual periodo de emergencia, dejando a las empresas de servicios públicos fuertemente endeudadas. El Fondo de Respuesta Solidaria contra la covid-19 lanzado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) constituye un primer paso para garantizar que los beneficios del desarrollo a largo plazo puedan alcanzarse y mantenerse. No obstante, los gobiernos y los responsables políticos también deben asumir estas preocupaciones.

Detener las desconexiones

Muchos gobiernos introdujeron medidas políticas para exigir a las empresas de servicios públicos que garanticen la continuidad del servicio, especialmente para los segmentos pobres de la población. El cambio más notable para los proveedores de servicios fueron las medidas que prohibían la desconexión, en particular las relacionadas con el impago, y la reconexión de los servicios a los hogares desconectados. En algunos casos, las medidas incluían el suministro gratuito de agua en comunidades donde las conexiones residen-

ciales eran poco frecuentes o inexistentes.

Las empresas de servicios públicos de Grecia y Jamaica informaron que los gobiernos y las empresas de servicios públicos se comprometieron a renunciar a los procedimientos de desconexión para los clientes que no pudieran pagar sus facturas. Según la Comisión Nacional del Agua de Jamaica (NWC, por sus siglas en inglés), el consumo en la ciudad de Kingston aumentó un 20% en los asentamientos informales durante las primeras fases de la pandemia, lo que sugiere que más personas accedieron a los servicios que antes de la covid-19. Este aumento se atribuye al apoyo y la financiación de las autoridades jamaicanas, así como a una estrategia lanzada para mejorar las infraestructuras de agua y saneamiento y garantizar un acceso fiable a los servicios en los asentamientos informales. Si bien estos testimonios significan avances en los niveles de provisión del servicio, la sostenibilidad de estos logros es menos segura, ya que muchas empresas de servicios públicos sufren una crisis de liquidez, como consecuencia del aumento de los costes operativos y la paralela reducción de los ingresos.

Proteger a los trabajadores

Las empresas de agua y saneamiento emplean a un gran número de trabajadores. Muchas empresas de servicios públicos que participaron en las iniciativas de GWOPA destacaron los retos (y los costes) adicionales que supone la protección de la salud de su personal. La pandemia ha obligado a los servicios públicos a adquirir suministros esenciales adicionales en un mercado difícil. Las modalidades habituales de adquisición de insumos no siempre han funcionado y algunas han debido ser abandonadas debido a la vulnerabilidad del mercado. En algunos casos, los gobiernos nacionales han intervenido para ayudar a adquirir insumos esenciales, como los equipos de protección personal (EPP), que luego se distribuyen a las empresas de servicios públicos y a otras industrias clave. En Europa, algunas empresas de servicios públicos se unieron para comprar colectivamente los suministros necesarios. Este enfoque ha aligerado la car-

ga de algunas empresas de servicios públicos y les ha ahorrado un tiempo muy valioso, permitiéndoles beneficiarse de las economías de escala y asegurar bienes que de otro modo habrían sido difíciles de adquirir.

Entre las medidas adicionales adoptadas por muchas empresas de servicios públicos para proteger al personal se encuentran los acuerdos de trabajo flexible, la reducción de la jornada laboral y los protocolos de vigilancia de la salud. Aunque definir y aplicar estas medidas puede resultar relativamente fácil para algunas empresas, la diversidad de funciones al interior de la plantilla de algunos operadores de servicios públicos añade una capa de complejidad a este entorno laboral cambiante. En el caso del personal que debe realizar trabajos in situ, las empresas de servicios públicos tuvieron que definir rápidamente los protocolos de seguridad y garantizar una comunicación constante con todo el personal sobre la constante evolución de la pandemia y las medidas sanitarias a impulsar.

Muchos operadores decidieron cerrar sus oficinas físicas de atención al cliente para proteger tanto a los trabajadores como a los clientes. Este cambio exigió el rápido despliegue de servicios digitales de atención al cliente y obligó a tomar medidas especiales para los que no estaban conectados. La eficacia de estas medidas a largo plazo aún está por ver, pero el resultado inmediato para muchos servicios públicos ha sido una drástica reducción de los pagos de facturas por parte de los clientes que no pueden acceder a las oficinas físicas. La Red Internacional de Monitoreo de los Servicios de Agua y Saneamiento (IBNET, por sus siglas en inglés) ha recogido datos de varias empresas de agua, que revelan que los índices de recaudación cayeron un 40% en los primeros meses de la pandemia. Este descenso puede atribuirse a la incapacidad de los clientes para pagar o a la imposibilidad de acceder a los puntos de pago.

Monitoreo de las aguas residuales

El seminario web de GWOPA sobre el monitoreo de las aguas residuales se centró menos en los riesgos de la presencia de covid-19

en las aguas residuales (que son extremadamente bajas) y más en el potencial de los servicios públicos para apoyar el seguimiento y la detección del virus. El control de la carga vírica en los sistemas de aguas residuales es desde hace tiempo un método habitual de seguimiento de las infecciones en las poblaciones urbanas y, en el caso de la covid-19, puede servir como mecanismo de “alerta temprana” muy útil para identificar los focos de infección. Incluso durante las primeras fases de la pandemia, varias empresas de servicios públicos colaboraron con instituciones de investigación para acelerar la comprensión de la propagación del virus y explorar cómo se podrían frenar los contagios y facilitar respuestas más ágiles. El proyecto COWWID-19, una iniciativa conjunta del Instituto Federal Suizo de Ciencia y Tecnología Acuática (EAWAG, por sus siglas en alemán) y la Escuela Politécnica Federal de Lausana (EPFL, por sus siglas en francés), está rastreando la propagación espacial de la covid-19, con resultados que sugieren una correlación de la carga de SARS-CoV-2 con las tasas de infección de la covid-19 a lo largo del tiempo, aunque es necesario seguir investigando. Las propias empresas de servicios públicos están llevando a cabo iniciativas similares en Francia y Argentina, con resultados prometedores. Estas innovaciones ponen de manifiesto el papel esencial de las empresas de servicios públicos en la gestión de las crisis sanitarias y plantean cuestiones sobre cómo garantizar que cuenten con los recursos necesarios y sean capaces de cumplir esa función.

Garantizar la continuidad del servicio

Las experiencias de la red GWOPA pusieron de manifiesto que las crisis prolongadas provocan interrupciones en la cadena de suministro y una disminución de los ingresos de las empresas de servicios públicos. También evidenciaron que la crisis podría afectar las capacidades de estas empresas para seguir prestando servicios esenciales en el futuro. Una encuesta realizada por GWOPA entre alrededor de 50 empresas de servicios públicos situó el flujo de caja como el segundo mayor reto para los operadores de agua como con-

secuencia de la covid-19. En la misma encuesta, una muestra global de empresas de servicios públicos expresó que el aumento de las subvenciones y los nuevos enfoques financieros se encuentran entre las ayudas más necesarias para prepararse para futuras emergencias como la pandemia actual. Si la emergencia de la covid-19 se prolonga, o si efectivamente le sigue otra crisis -ya sea sanitaria, económica, ambiental o social-, las empresas de servicios públicos pueden no tener la solidez financiera u operativa requerida para responder eficazmente. Habrá que encontrar formas de mantener la liquidez en colaboración con las autoridades gubernamentales, garantizando la universalidad de los niveles de servicio.

CONCLUSIÓN

A través de nuestras actividades en torno a las respuestas contra la covid-19, hemos visto que las empresas de servicios públicos están operando actualmente en un contexto de reducción de ingresos y de cambio constante de las medidas de seguridad. Estas circunstancias están teniendo un impacto inmediato en la salud financiera de las empresas de servicios públicos y poniendo una enorme presión en su capacidad para proporcionar servicios accesibles de una manera financieramente sostenible. Cuando se enfrentan a una crisis de liquidez, las empresas de servicios públicos pueden verse obligadas a aumentar los precios, reducir las operaciones o recortar los servicios. Estas medidas son contrarias a los objetivos mundiales de acceso a servicios sostenibles para todos y al derecho humano al agua y al saneamiento. Sin embargo, muchas empresas de servicios públicos esperan que su respuesta rápida y eficaz a la crisis de la covid-19 se traduzca en un mayor reconocimiento de su papel, lo que significaría recursos adicionales y otros apoyos para asumir los desafíos actuales y futuros a los que se enfrentan. Aquí radica el núcleo de la reflexión más amplia que se desprende de esta crisis: ¿cómo podemos garantizar que los servicios públicos estén preparados y sean capaces de responder a la crisis sin comprometer su

sostenibilidad financiera y operativa?

A partir de los resultados de las actividades impulsadas por GWOPA y sus socios, las respuestas de los servicios públicos hasta ahora ponen de manifiesto la necesidad de las siguientes acciones:

- *Proporcionar apoyo financiero adicional y asistencia técnica a los proveedores de servicios de agua y saneamiento*, en particular para garantizar la cobertura de quienes viven en zonas urbanas pobres no conectadas a las redes de agua. Esto también será esencial a mediano plazo para evitar los efectos que la crisis económica prevista tendrá en los servicios que son esenciales para garantizar la salud y la recuperación económica.
- *Promover el apoyo mutuo entre empresas de servicios públicos*. Los proveedores de servicios de todo el mundo ya están mostrando una enorme capacidad y disposición para compartir lecciones, buenas prácticas y equipos a través de las asociaciones existentes. La cooperación y el intercambio pueden continuar eficazmente mediante el intercambio a distancia: seminarios web y aprendizaje a través de plataformas virtuales.
- *Construir servicios públicos más resistentes, inclusivos y financieramente sólidos*. La crisis de la covid-19 constituye una oportunidad para que los servicios públicos aprendan de esta experiencia y aumenten su preparación ante futuras emergencias, ya sea a través del aumento de sus capacidades técnicas, la infraestructura, la planificación de la seguridad o todo lo anterior. Esto requiere recursos, programas y marcos institucionales para facilitar el desarrollo de capacidades a través de, entre otros medios, la cooperación entre asociaciones de operadores de agua.

La covid-19 no es el único reto a enfrentar. El creciente impacto del cambio climático en los recursos hídricos, el tratamiento del agua y las infraestructuras para suministrar los servicios supone una importante amenaza para el funcionamiento normal de las em-

presas públicas en el futuro. Las conclusiones de los intercambios en torno a la covid-19 en el marco de GWOPA pueden aplicarse a estas preocupaciones acuciantes. La red GWOPA y el compromiso mundial de aprendizaje entre operadores que fomenta es, por lo tanto, una poderosa herramienta para reforzar la capacidad y la resistencia de los servicios públicos. El creciente compromiso con nuestros principios es alentador y sugiere que un número cada vez mayor de empresas de servicios públicos y otras partes interesadas en el sector del agua están reconociendo que la solidaridad es parte de la solución. El programa EU-WOP, de 9 millones de euros, recientemente aprobado y ejecutado por GWOPA, da fe de ello y ofrecerá nuevas e importantes oportunidades para que las empresas de servicios públicos participen en asociaciones de apoyo entre pares. GWOPA continuará presionando para que este tipo de programas se expanda y exigirá un mayor apoyo para reforzar la capacidad de las empresas de servicios públicos, tanto en el contexto de la covid-19 como en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y de las campañas en torno al derecho humanos al agua y al saneamiento. Para amplificar nuestra voz, hacemos un llamamiento a todas las organizaciones afines para que se unan a nuestros esfuerzos, ya sea a través de las actividades de *#UtilitiesFightCOVID* (seminarios web, comunidad de prácticas, campañas) o mediante el compromiso con los miembros de la Alianza Global de Asociaciones de Operadores de Agua en general.