EMPRESA Y DESARROLLO

ESTUDIO DE CASO 10

Construyendo capacidades para la gestión pública del agua en Malange, Angola

Resultados, aprendizajes y retos futuros

C+D compromiso y desarrollo

ONGAWA INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO

ÍNDICE

OBJETO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....3

EL PUNTO DE PARTIDA.....4

SENTANDO LAS BASES PARA
UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA.....6

ROLES Y ACTORES PARTICIPANTES 13

DIFICULTADES ENCONTRADAS 16

CONCLUSIONES Y RETOS FUTUROS.....18

AGRADECIMIENTOS 21

OBJETO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Este caso presenta la experiencia de **3 empresas españolas** en la asistencia técnica a los servicios de abastecimiento de agua potable de la ciudad de Malange, en Angola, realizada con la financiación y supervisión de la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (AECID) y con la dirección y liderazgo de la **Dirección Provincial de Energía y Aguas** y la **Dirección Nacional de Aguas del Gobierno de Angola**.

Se ha efectuado un análisis de estas asistencias desde la óptica del rol del sector empresarial en el desarrollo humano, y no se ha pretendido realizar una evaluación completa ni exhaustiva del proyecto, sino un acercamiento a la involucración en el mismo de las empresas y del resto de actores participantes, con el fin de identificar aprendizajes que puedan servir para mejorar el impacto sobre el desarrollo humano en otros proyectos de cooperación en los que participen empresas.

El análisis se ha efectuado a partir de la revisión de documentación relacionada con el proyecto, de información accesible a través de Internet, así como de contactos y entrevistas realizadas a personas que estuvieron involucradas en alguna fase de la asistencia, pertenecientes a la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola, las empresas Euroestudios y Quantum y la Dirección Nacional de Aguas de Angola.

Este caso presenta la experiencia de 3 empresas españolas en la asistencia técnica a los servicios de abastecimiento de agua potable de la ciudad de Malange, en Angola.

El sistema de abastecimiento presentaba enormes deficiencias, al contar con infraestructuras en muy mal estado, captaciones medias inferiores a 15 litros por habitante al día, y la presencia de pozos muy cercanos a letrinas y fosas sépticas.

EL PUNTO DE PARTIDA

La Cooperación Española comenzó a identificar en 2004 una actuación para la mejora del abastecimiento de agua en el municipio de Malange, una población del Norte de Angola marcada por un contexto de **gran debilidad de las instituciones públicas** relacionadas con este sector que marcó las distintas fases de la intervención.

En aquella época el sistema de abastecimiento de agua se encontraba gestionado por la Dirección Provincial de Energía y Aguas, órgano del gobierno provincial que contaba con más de 40 trabajadores y que gestionaba un sistema con unas 340 conexiones en el municipio, dando cobertura a menos del 1% de la población local (según el Instituto Nacional de Estadística de Angola el municipio de Malange contaba en 2014 con una población de 486.870 habitantes). El municipio contaba a finales de 2005 con un Plan Maestro realizado por las empresas consultoras Coba y Consulprojecto.

El sistema de abastecimiento presentaba enormes deficiencias, al contar con infraestructuras en muy mal estado, captaciones medias inferiores a 15 litros por habitante al día, y la presencia de pozos muy cercanos a letrinas y fosas sépticas. A todo ello se unía una fragilidad institucional que suponía un riesgo para la sostenibilidad del sistema.

Ante esta situación, y con la participación del Ministerio de Energía y Aguas, la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola diseñó una intervención dirigida a la **creación y fortalecimiento de una empresa pública prestadora del servicio de abastecimiento de agua en la ciudad de Malange**.

Para ello, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo aportó financiación al Ministerio de Energía y Aguas de Angola, para la ejecución de una asistencia técnica al servicio de abastecimiento de aguas de Malange, y mediante un concurso público, para empresas nacionales y/o internacionales, el Ministerio seleccionó, para la ejecución de la **Fase I de la intervención**, a la empresa española **Euroestudios**.

En febrero de 2008 comenzó la asistencia, que tenía como objetivo general disminuir la mortalidad por enfermedades de origen hídrico entre la población de los barrios seleccionados en la ciudad. Dichos barrios y la población beneficiaria específica fue seleccionada por el Ministerio de Energía y Aguas, para la que se pretendía incrementar la dotación, acceso, calidad, uso adecuado y gestión apropiada del agua y del sistema de abastecimiento.

La asistencia técnica de Euroestudios constituyó la Fase I del apoyo de la Cooperación Española a la gestión del agua en Malange, con una duración de 14 meses hasta mayo de 2009. Esta primera fase se centró en el abordaje de las necesidades más inmediatas, como la creación de una entidad pública de gestión, la mejora y ampliación de infraestructuras o el suministro de equipos y materiales.

Al finalizar dicha asistencia se consideró necesario impulsar una **segunda fase** dirigida a la mejora y fortalecimiento de la entidad pública de gestión (que se convirtió oficialmente en la Empresa Pública de Aguas de Malange en esta etapa), para la mejora de la gestión servicio de abastecimiento de agua en el municipio. Esta asistencia la realizaron las empresas españolas **Quantum** y **Aguas de Valencia** entre septiembre de 2012 y mayo de 2014.

Estas iniciativas, realizadas con el apoyo de la cooperación española, venían a apoyar el interés del gobierno de Angola en crear empresas públicas de gestión del agua en todas las provincias del país, y la intervención en Malange pretendía ser, en cierta medida, un proyecto piloto, seleccionado por contar con condiciones adecuadas de cultura de pago y de extensión suficiente de la red de abastecimiento, necesarias para garantizar una masa crítica de usuarios que confirieran un modelo de gestión viable y sostenible.

No obstante, es preciso destacar que el inicio de la asistencia se situaba en un contexto nacional que carecía de un marco normativo que regulase el sector. En aquel momento existían entidades de gestión del agua en Luanda, la capital, y otra entidad que actuaba de facto como empresa para las localidades de Lobito y Bengela, pero ambas entidades carecían de un marco que regulase su actuación. En marzo de 2009 se dispuso el “Programa Ejecutivo del Sector de Aguas”, primera ley que anunciaba oficialmente la creación de empresas de agua en diversas ciudades del país, entre ellas Malange.

Estas iniciativas, realizadas con el apoyo de la cooperación española, venían a apoyar el interés del gobierno de Angola en crear empresas públicas de gestión del agua en todas las provincias del país.

Con el fin de mejorar y ampliar las infraestructuras y realizar el mantenimiento adecuado del sistema, Euroestudios realizó, en colaboración con la Dirección Nacional de Aguas (DNA) y la Dirección Provincial de Energía y Aguas (DPEA), una evaluación de necesidades que identificó los equipos, materiales y actividades que era preciso acometer.

SENTANDO LAS BASES PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL AGUA

El proyecto surgía de una necesidad evidente ante la prácticamente inexistente gestión pública del agua en Malange, que contaba a principios de 2000 con un sistema de abastecimiento enormemente deteriorado, debido a que la guerra civil entre 1975 y 2002 había sido especialmente destructiva en Malanje, y sin mecanismos para el control técnico y administrativo. Dada esta situación, se había diseñado una intervención dirigida a la creación y fortalecimiento de una entidad pública de gestión del agua que constituyera el pilar sobre el que construir una gestión sostenible del agua en el municipio.

La **Fase I** coordinada por Euroestudios, apoyada por la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola y la Dirección Provincial de Energía y Aguas, entre otras instituciones, integró **5 líneas de trabajo**:

1. Programación, seguimiento y evaluación del proyecto (transversal al mismo)
2. Mejora y ampliación de infraestructuras, mantenimiento de la red y potabilización del agua
3. Creación y fortalecimiento de una empresa pública de gestión del agua
4. Suministro de equipos y materiales de obra, instalaciones, oficinas y actividades formativas
5. Sensibilización de la población en prácticas higiénicas, y fortalecimiento de Grupos Comunitarios para la gestión del Agua y Saneamiento

Con el fin de mejorar y ampliar las infraestructuras y realizar el mantenimiento adecuado del sistema, Euroestudios realizó, en colaboración con la Dirección Nacional de Aguas (DNA) y la Dirección Provincial de Energía y Aguas (DPEA), una **evaluación de necesidades** que identificó los equipos, materiales y actividades que era preciso acometer.

A través de una empresa local de consultoría se procedió a preparar la documentación jurídica necesaria para iniciar el proceso de **creación de una empresa pública**: estatutos, reglamento interno, organigrama, plan de formación profesional y plan de cuentas, así como el estudio económico de viabilidad.

Dada la complejidad de este proceso jurídico-administrativo, con el fin de contar con una entidad de gestión operativa en un menor plazo de tiempo se optó por crear una **Comisión Instaladora** (aprobada oficialmente por Decreto del Gobierno de Angola entre las Fases I y II de la asistencia), organismo de gestión provisional que contaría con recursos económicos y humanos propios, y que fue el objetivo del fortalecimiento de la primera fase del proyecto, para constituirla como organismo intermedio entre la DPEA y la posterior empresa pública.

Dicho **fortalecimiento** incluyó la **formación** a 30 miembros de la DPEA, parte de los cuales pasarían posteriormente a formar parte de la plantilla de la Comisión Instaladora, en materias como análisis y tratamiento de agua, mantenimiento de equipos, lectura de contadores, gestión de usuarios, gestión contable y gestión informática de facturación y cobros. Asimismo, se apoyó la **mejora técnica y organizativa** a lo largo de todo el proyecto, elaborando protocolos de trabajo y recomendaciones organizativas, y se instaló un programa informático para la gestión comercial y financiera.

También se efectuó la construcción de un edificio para albergar la sede de la empresa pública, a la que se dotó de **equipamientos de oficina**, servidor y ordenadores, así como consolas para la lectura de contadores (los datos de los **contadores** se introducían manualmente en la consola y se volcaban al sistema de gestión). Adicionalmente, se mejoraron los **equipos y materiales de un laboratorio** para análisis de la calidad del agua, que posteriormente fueron reforzados por un proyecto de la Unión Europea y del Banco Mundial.

La línea de **sensibilización de la población y fortalecimiento de Grupos Comunitarios** fue liderada por la DPEA, y contó con la creación de kioscos (*chafarices*) para facilitar que los colectivos más pobres pudieran acceder a fuentes públicas de agua, ya fuera gratuitamente o a bajo coste. En estas *chafarices* se podía pagar el agua tanto en efectivo como con tarjeta prepago, y se vendían productos de limpieza para aseo personal y doméstico. También se realizaban actividades de sensibilización en el uso de las infraestructuras y en prácticas de higiene. Adicionalmente, se capacitó

La línea de sensibilización de la población y fortalecimiento de Grupos Comunitarios fue liderada por la DPEA, y contó con la creación de kioscos (*chafarices*) para facilitar que los colectivos más pobres pudieran acceder a fuentes públicas de agua, ya fuera gratuitamente o a bajo coste.

La fase I supuso los primeros pasos para la creación de una entidad de gestión del abastecimiento de agua en Malange, pero no se había logrado constituir oficialmente una empresa pública y se consideró necesario seguir acompañando la creación y el fortalecimiento de dicha entidad.

a Grupos Comunitarios para la gestión del agua y saneamiento en las *chafarices*.

La **viabilidad económica** de la entidad de gestión que se pretendía crear dependía de que se consiguiera una suficiente "masa crítica" de usuarios. Por este motivo se escogieron organizaciones y particulares con voluntad y capacidad de pago, procedentes de barrios con infraestructura de abastecimiento y con población de ingresos medios. De esta manera se buscaba asegurar unos ingresos suficientes para iniciar la viabilidad de la empresa pública y que el correcto funcionamiento del sistema de abastecimiento tuviera un efecto llamada sobre otros potenciales usuarios. Esto no quiere decir que el proyecto no buscara mejorar el acceso a poblaciones con bajos ingresos, sino que para estos colectivos se buscó, para esta primera fase, otra estrategia: el abastecimiento a través de fuentes públicas en las *chafarices*, en donde se podía acceder al agua gratuitamente o a bajo coste.

De esta forma, se combinaba el acceso al agua a la población de cualquier nivel de ingresos, creando a su vez una empresa pública que pudiera ir, progresivamente, incrementando las conexiones domiciliarias y los niveles de servicio ofrecidos a la población (ej. agua disponible durante más tiempo). Como se comenta posteriormente, el trabajo en las *chafarices* tiene aún mucho recorrido por delante para prestar un servicio adecuado y sostenible.

Tras la finalización de la fase I y antes del inicio de la fase II la comisión instaladora mantenía una dependencia del Gobierno Provincial pero ya contaba con personal propio (un director, un técnico y un administrativo) que desde muy pronto fueron pagados con recursos generados por la gestión del sistema.

La fase I supuso los primeros pasos para la creación de una entidad de gestión del abastecimiento de agua en Malange, pero no se había logrado constituir oficialmente una empresa pública y se consideró necesario seguir acompañando la creación y el fortalecimiento de dicha entidad.

Por este motivo, se decidió impulsar una **segunda fase** de la asistencia, en este caso encargada al consorcio formado por las empresas españolas Quantum y Aguas de Valencia y la empresa angoleña Consulprojecto. La coherencia de las dos fases, fue reforzada por la **continuidad en ambas de 3 personas clave**: el responsable de la dirección y seguimiento por parte de la Dirección Nacional de Aguas, el ingeniero contratado en el marco de la asistencia para asesorar al Ministerio de Energía y Aguas, y la jefa de proyecto de Euroestudios, que continuó al principio de la Fase II con Quantum y Aguas de Valencia.

Este hecho permitió que los temas no acabados de resolver en la Fase I se acometieran con mayor celeridad y coherencia en la etapa posterior (a pesar de que ésta se retrasara más de 3 años, por motivos administrativos).

Esta segunda fase comenzó en septiembre de 2012, y estaba dirigida a **finalizar el proceso de formalización de la empresa pública** (terminado en diciembre de 2013), así como a **solucionar los aspectos pendientes de la fase I** y consolidar el funcionamiento de la empresa, aprovechando la experiencia en la gestión municipal de Aguas de Valencia.

Esta fase se estructuró en torno a **4 ámbitos**:

1. **Mejora del sistema de gestión interna de la empresa de aguas.** Se realizó una línea de base de indicadores de gestión, una metodología de cálculo tarifario, y se instaló un software de facturación. Además, se suministraron equipos (caudalímetros y motobombas), se efectuó formación sobre su manejo y se corrigieron fugas del depósito central. Al finalizar la asistencia se elaboró un plan de acción para el desarrollo de la empresa a corto y medio plazo.
2. **Mejora del sistema de control de calidad del agua.** Se realizaron análisis de calidad de aguas, obras en el laboratorio de análisis y se suministraron equipos y reactivos. Las actividades de seguimiento de la calidad del agua se realizaron coordinadamente con un programa de la Unión Europea en Angola.
3. **Mejora de la capacidad de gestión de la empresa.** Se realizaron acciones formativas sobre cuestiones económicas, administrativas y técnicas dirigidas al personal de la empresa pública y se definió un plan de formación continua. También se

Las dos fases de la asistencia habían tenido su columna vertebral en el fortalecimiento institucional, que se realizó a través de capacitaciones del personal de la entidad de gestión como de protocolos y herramientas que se elaboraron sobre cuestiones técnicas, económicas y organizativas.

A fecha de finalización de la segunda fase de la asistencia técnica (mayo de 2014) la red de abastecimiento había pasado de las 340 conexiones domiciliarias al inicio de la fase I a 6.250, y a finales de 2014 éstas habían alcanzado las 6.800.

efectuó un diagnóstico de recursos humanos y una propuesta de política tarifaria.

4. **Mejora de la sensibilización y comunicación.** Se realizaron campañas de sensibilización a la población en cuestiones de higiene, salud, consumo responsable y tarifas. Estas se llevaron a cabo en escuelas, a población general y a grandes consumidores. Adicionalmente, se efectuaron acciones de comunicación para mejorar la imagen corporativa de la empresa, a través de cuñas en radio y de la creación de una página web y un perfil en Facebook, y de la creación de materiales de comunicación.

Por tanto, las dos fases de la asistencia habían tenido su columna vertebral en el **fortalecimiento institucional**, que se realizó a través de capacitaciones del personal de la entidad de gestión como de protocolos y herramientas que se elaboraron sobre cuestiones técnicas, económicas y organizativas. Este carácter de fortalecimiento confirió una mayor pertinencia a la participación de la cooperación española (OTC y empresas españolas), puesto que era el espacio en donde más podía aportar.

A la hora de valorar los **resultados** de las dos fases de la asistencia, es preciso tener en cuenta que dicha intervención (centrada fundamentalmente en el fortalecimiento institucional) coincidió en el tiempo con otras actuaciones en Malange de la Unión Europea (en calidad de aguas) y del Banco Mundial y el Gobierno de Angola (ampliación y mejora de infraestructuras), por lo que no es inmediato diferenciar los resultados de unos y otros proyectos. No obstante, la coordinación entre todos los actores y la complementariedad de estas intervenciones han redundado en un impacto mayor sobre la mejora de la gestión del agua en la ciudad.

A fecha de finalización de la segunda fase de la asistencia técnica (mayo de 2014) la red de abastecimiento había pasado de las 340 conexiones domiciliarias al inicio de la fase I a 6.250, y a finales de 2014 éstas habían alcanzado las 6.800, equivalentes a unos 35.000 habitantes, alcanzando prácticamente la capacidad máxima de la fuente (río Guinee). Del consumo total de agua el 20-25% correspondía a grandes consumidores (hoteles, administraciones públicas…), y también se disponía de más de 40 fuentes públicas de agua (*chafarices*) y una estrategia de gestión de las mismas para dar acceso a población que no contara con conexiones domiciliarias.

A lo largo del proyecto se pasó desde la práctica inexistencia de gestión del abastecimiento en el municipio hasta la **creación de una Empresa Pública de Agua y Saneamiento**, formalmente constituida mediante decreto del Gobierno de Angola en diciembre de 2013, desarrollado posteriormente a través de un reglamento.

Tras las dos fases de la asistencia la empresa cuenta con un sistema de gestión externa e interna y un control de calidad mejorado, además de con personal fortalecido en cuestiones administrativas, económicas y comerciales, así como con nuevos o mejorados

equipos e infraestructuras. Además, también se incrementó la sensibilización de la población y la comunicación de la empresa.

A este respecto, el responsable del proyecto de la Dirección Nacional de Aguas de Angola destaca entre los principales resultados el establecimiento de los principios de gestión de la Empresa de Aguas de Malange y la mejora organizativa de la misma, así como la capacitación del personal directivo de la empresa, sobre todo en el ámbito comercial. Asimismo, también resalta el trabajo realizado en materia de sensibilización de la población.

Es necesario destacar que a fecha de finalización de las dos fases de la asistencia no se podía conocer el impacto directo del mismo sobre la población, lo que se propuso ser evaluado al menos 2 años después de la misma.

Resultados del proyecto

Infraestructuras y equipos

- De 340 conexiones domiciliarias al inicio de la fase I a 6.250 (6.800 a finales de 2014)
- Más de 40 fuentes públicas de agua
- Equipos y materiales (bombeo, análisis...)

Creación de empresa pública y fortalecimiento

- Creación y formalización de la empresa pública de gestión del agua
- Mejora herramientas y procedimientos de gestión interna
- Capacitación en cuestiones administrativas, económicas y comerciales
- Mejora del sistema de control de calidad del agua
- Suministro de equipos y materiales de obra, instalaciones, oficinas y actividades formativas
- Sensibilización de la población en cuestiones de higiene, salud, consumo responsable y tarifas
- Mejora de la comunicación e imagen corporativa

Replicabilidad

- Proyecto de referencia para las autoridades nacionales
- Se está replicando esta experiencia en el resto del país, con el apoyo del Banco Mundial

A lo largo del proyecto se pasó desde la práctica inexistencia de gestión del abastecimiento en el municipio hasta la creación de una Empresa Pública de Agua y Saneamiento.

El proyecto ha dejado satisfechos a todos los actores que han intervenido, tanto autoridades locales y nacionales como a la Oficina Técnica de Cooperación española y a las empresas que han participado.

En cualquier caso, con independencia de otras actuaciones en el municipio, el proyecto ha dejado satisfechos a todos los actores que han intervenido, tanto autoridades locales y nacionales como a la Oficina Técnica de Cooperación española y a las empresas que han participado. Adicionalmente, también son destacables los resultados que ha supuesto el proyecto para las propias organizaciones participantes, entre las que destacan las siguientes:

- A las empresas participantes el proyecto les ha supuesto una valiosa experiencia de aplicación de su "core business" al ámbito de la cooperación, integrando aspectos técnicos a los que estaba habituado (ej. infraestructuras, fortalecimiento institucional) con elementos sociales (ej. sensibilización de población) en un contexto vulnerable. La valoración del proyecto ha sido muy positiva, y muchos aprendizajes pueden ser de utilidad en otros países en desarrollo (ej. posteriormente Euroestudios ha llevado a cabo un proyecto similar en Haití)
- Para el personal de las empresas, el proyecto ha constituido un reto profesional, a la hora de trasladar su experiencia en ingeniería y consultoría a un proyecto de cooperación
- Al Ministerio de Energía y Aguas el proyecto le ha permitido acumular experiencia para la replicación de los aprendizajes a otras provincias del país
- Para la DPEA y la empresa pública de Malange, el proyecto ha fortalecido a su personal y mejorado los protocolos de trabajo
- A la Oficina Técnica de Cooperación española el proyecto le ha permitido incrementar su experiencia de trabajo con empresas, así como reforzar su rol de mediador en la colaboración de empresas con otros actores de la cooperación

Además, en opinión de algunos integrantes del proyecto, éste se realizó con mayor eficacia y eficiencia que los acometidos por otras entidades internacionales en Angola. De hecho, el proyecto en Malange, promovido por la cooperación española, se ha constituido como **referencia para las autoridades nacionales**, y en la actualidad el Banco Mundial se encuentra replicando esta experiencia en el resto del país.

Como se analiza posteriormente, no puede afirmarse que los mencionados resultados aseguren la sostenibilidad de la gestión del abastecimiento en el municipio ni del impacto sobre la población, aunque sí puede concluirse que **se han sentado las bases para una gestión sostenible del agua** través de una empresa pública que deberá seguir siendo fortalecida y apoyada.

ROLES Y ACTORES PARTICIPANTES

En las dos fases del proyecto participaron **numerosos actores nacionales e internacionales** implicando, en algunos casos, ciertas dificultades y, en otros, una buena complementariedad.

Aunque la **DPEA** gestionaba el sistema de abastecimiento de Malange antes del inicio del proyecto, su perfil institucional se encontraba más dirigido al ámbito político-normativo y del control de las actividades del sector, que a la gestión de un sistema de abastecimiento municipal. Este hecho, unido a las deficiencias en la gestión del agua, fue el detonante del inicio del proceso de creación de una empresa pública, y la DPEA jugó un papel fundamental a lo largo de todo el proyecto.

El **Ministerio de Energía y Aguas** asumió la dirección del proyecto, participando activamente en el mismo desde sus direcciones nacional y provincial. La Dirección Nacional coordinaba la comisión de seguimiento del proyecto, y contó en las dos fases con un ingeniero que había sido contratado con fondos de la asistencia, resultando clave para el aseguramiento de la calidad y coherencia de la intervención, así como para favorecer la replicación de esta experiencia a otras ciudades de Angola. Asimismo, el proyecto facilitó la incorporación a las direcciones ministeriales nacional y provincial de otros técnicos que posteriormente se han vinculado a la empresa pública municipal.

La empresa española **Euroestudios** efectuó la asistencia técnica durante la Fase I, estando en contacto permanente con el resto de actores involucrados, y aportando su experiencia y trasfiriendo sus conocimientos en materia de infraestructuras, mantenimiento y gestión de aguas. La estructura organizativa de la empresa española fue la habitual en este tipo de asistencias internacionales, con un director de proyecto en España, un jefe de proyecto en Angola, y varios ingenieros especialistas que se desplazaban periódicamente a dicho país. Además, como se ha mencionado anteriormente, se contrató personal local.

Para Euroestudios esta asistencia técnica era su primer proyecto en Angola, aunque aportaba su experiencia en países del norte de África. La falta de conocimiento del contexto fue compensado con la contratación de una consultora local para el apoyo a la creación de la empresa pública y, sobre todo, con el apoyo permanente de la **Oficina Técnica de la Cooperación Española** (OTC), cuya experiencia en Angola resultó clave para actuar de bisagra de las relaciones entre los distintos actores, nacionales e internacionales. La OTC realizó un seguimiento continuado del proyecto durante las dos fases del mismo, y facilitó la relación de Euroestudios, Quantum y Aguas de Valencia con las instituciones nacionales, entre otras vías a través de reuniones periódicas con las empresas y el Ministerio de Energía y Aguas. Además, la OTC impulsó desde la identificación inicial un proyecto más centrado en el fortalecimiento de capacidades que en la inversión, siendo esta última el foco de otras instituciones

En las dos fases del proyecto participaron numerosos actores nacionales e internacionales implicando, en algunos casos, ciertas dificultades y, en otros, una buena complementariedad.

En definitiva, las interacciones entre los actores participantes fueron positivas y efectivas, superando las dificultades encontradas durante el proyecto y resultando, por tanto, clave para la consecución de los resultados conseguidos.

que trabajan en la región, como el Banco Mundial, y fomentando así la complementariedad de las distintas actuaciones.

La segunda fase de la asistencia fue liderada por la empresa española **Quantum**, que aportaba su experiencia en creación de nuevas actividades económicas y su conocimiento y presencia en Angola, contando con 4 profesionales al servicio del proyecto. Al consorcio se unía la empresa **Aguas de Valencia**, que aportaba su conocimiento en gestión del abastecimiento y saneamiento de agua, realizando el apoyo técnico y desplazando personal en misiones periódicas (4 a lo largo de la asistencia). También formaba parte del consorcio la empresa angoleña **ConsulProjecto**, aunque finalmente no cuajó la relación con el resto de socios y no se implicó en la asistencia.

El periodo de ejecución del proyecto coincidió con diversas intervenciones del Gobierno de Angola y del **Banco Mundial** en distintas ciudades, incluida Malange, que pretenden replicar la experiencia de creación de empresa pública en este municipio a otras 17 provincias del país. Esto supuso que el Banco Mundial compartiera información con el proyecto de la cooperación española, realizando obras de ampliación y mejora de las infraestructuras de agua en Malange y orientando en distintas fases del proyecto, a partir de su propia experiencia en otros municipios. La asistencia también se coordinó con un proyecto de la Unión Europea de potabilización de agua, con el que se aprovecharon las sinergias en mejora de la calidad del agua y permitió liberar presupuesto de la asistencia para incrementar la parte de fortalecimiento de la empresa

Además de los actores anteriores, se contó con el apoyo de la empresa de aguas de Luanda, en materia de calidad de aguas, y de algunas empresas españolas que trabajaban en Angola y que, de manera informal, compartieron su experiencia para la realización de trámites aduaneros.

En definitiva, las interacciones entre los actores participantes fueron positivas y efectivas, superando las dificultades encontradas durante el proyecto (ver apartado siguiente) y resultando, por tanto, clave para la consecución de los resultados conseguidos.

FUNCIONES EN RELACIÓN CON EL PROYECTO			
ACTORES	**ANTES DEL PROYECTO**	**FASE I**	**FASE II**
Ministerio de Energía y Aguas	Identificación del proyecto	Dirección del proyecto	
Dirección Provincial de Energía y Aguas	Gestión de aguas en Malange Identificación del proyecto	Apoyo técnico e institucional	
Oficina Técnica de la Cooperación Española		Apoyo, seguimiento y facilitación de la relación entre actores Financiación de las asistencias técnicas	
Euroestudios		Asistencia técnica	
Quantum-Aguas de Valencia			Asistencia técnica
Banco Mundial		Obras de ampliación y mejora de infraestructuras Información compartida con el proyecto	
Unión Europea		Actuaciones para la mejora de la calidad del agua	
Otros actores		Empresas subcontratadas (formación, software...)	

Fuente: Elaboración propia.

La influencia política fue a lo largo de toda la asistencia una dificultad para la toma de decisiones basada en criterios sociales, de eficiencia y eficacia en la gestión de la entidad pública.

DIFICULTADES ENCONTRADAS

Durante las dos fases de la asistencia hubo algunos aspectos que dificultaron el desarrollo del proyecto.

En primer lugar, se puede destacar que la **fase previa de identificación del proyecto fue limitada**, lo que dificultó la realización de un buen estudio financiero y de viabilidad de la empresa pública.

Otra dificultad significativa fue la **influencia de las elecciones generales** en su desarrollo, ante lo que se adoptaron medidas preventivas como la comunicación con los distintos partidos políticos o la implicación activa del Ministerio de Energía y Aguas. La **influencia política** fue a lo largo de toda la asistencia una dificultad para la toma de decisiones basada en criterios sociales, de eficiencia y eficacia en la gestión de la entidad pública. Asimismo, los cambios de personal directivo y técnico dentro de la entidad de gestión municipal supusieron un freno para la continuidad y fortalecimiento de la empresa, y hasta que no se constituyó la empresa pública la Comisión Instaladora tenía poco margen para tomar decisiones (responsabilidad que recaía fundamentalmente en la DPEA).

La Fase I estuvo siempre bajo el control de la DPEA (Direccion Provincial de Energía y Agua) que tenía una dependencia de la Dirección Nacional y control del Gobernador provincial. Esta funcionó como una estructura administrativa sin vocación comercial

También la **relación entre los actores participantes** contó con algunas dificultades, fundamentalmente en la relación entre las empresas y la DPEA, y de la empresa angoleña ConsulProjecto y los socios españoles. Para superar las primeras la empresa Euroestudios mantuvo una comunicación permanente con el Ministerio y la OTC, tanto de forma telefónica o presencial como a través de informes mensuales, y éstas mediaron para resolver los desencuentros. En el caso de la empresa angoleña, una vez iniciado el proyecto se comprobó que no tenía presencia permanente en Malange, por lo que no pudo aportar al consorcio como se había previsto inicialmente. Adicionalmente, la implicación de empresas subcontratadas en algunos momentos del proyecto, como para la realización de algunas acciones formativas, conllevó retrasos que fue necesario gestionar.

Por otro lado, la **falta de experiencia de Euroestudios en Angola** dificultó los trámites aduaneros y de transporte, así como en materia de impuestos, aunque finalmente fueron realizados satisfactoriamente, gracias, entre otras cosas, a los contactos de Euroestudios con otras empresas españolas que trabajaban en el país.

Ambas fases se encontraron con muchas **dificultades para comenzar los trabajos** tras la adjudicación de la asistencia técnica. Por ejemplo, **el comienzo de la fase II** se demoró más de 3 años tras la finalización de la fase I y afectó a la eficiencia del proceso.

En lo que respecta a cuestiones técnicas, la **gestión del cobro** del servicio de abastecimiento resultó especialmente compleja, y

durante la fase I no acabó de afianzarse. Se seleccionó un programa informático para la gestión comercial y financiera de la entidad pública que posteriormente se desechó por su elevado coste y por la falta de apropiación del personal de la empresa, sustituyéndose por otro gratuito que además fue seleccionado con la participación de dicho personal, y para el que se cuenta con facilidades para acceder a formación sobre el mismo en Angola.

También destacan las **dificultades de gestión de las *chafarices***, que la entidad pública apenas controlaba, e incluso que se abandonó en ocasiones en zonas a las que llegaba la red de agua.

Finalmente, mencionar que la segunda fase de la asistencia permitió abordar algunas dificultades y cuestiones pendientes encontradas a lo largo de la primera (como fue la constitución oficial de la empresa pública), aunque **no puede afirmarse que la fase II constituyera la finalización del fortalecimiento** de la empresa municipal, pues para ello es necesario un proceso más largo de apoyo externo.

Ambas fases se encontraron con muchas dificultades para comenzar los trabajos tras la adjudicación de la asistencia técnica.

Una primera reflexión que puede extraerse es la conveniencia de diseñar intervenciones de este tipo como un proyecto plurianual, que hubiera facilitado la eficacia y, sobre todo, la eficiencia del proceso.

CONCLUSIONES Y RETOS FUTUROS

A la vista de los resultados y dificultades experimentados a lo largo del proyecto en las dos fases, una primera reflexión que puede extraerse es la conveniencia de diseñar intervenciones de este tipo como un **proyecto plurianual**, que hubiera facilitado la eficacia y, sobre todo, la eficiencia del proceso. Realizado por fases bajo distintas convocatorias, el proceso se inició en 2007 y se ha extendido hasta 2014, incluyendo varios años sin actividad.

También se ha puesto de manifiesto la conveniencia de trabajar con mayor profundidad la **identificación y planificación del proyecto**, trabajando antes de su inicio en la generación de incentivos para generar las voluntades que tienen que coexistir para su desarrollo, sobre todo de las instituciones públicas locales y nacionales.

Otro aspecto que se ha revelado de especial importancia es el aprovechamiento de las **sinergias que pueden existir entre actuaciones** que estén llevando a cabo distintas entidades en la zona de intervención (en este caso, Gobierno de Angola, AECID, Banco Mundial, Unión Europea), que igualmente deberían ser identificadas y planificadas desde el diseño de la actuación. Esto permitiría ajustar el rol de cada actor a los espacios en donde mejor puede aportar.

A este respecto, aunque para la mejora de la gestión del abastecimiento de agua es fundamental que existan actuaciones tanto en materia de infraestructuras-equipos-materiales como de fortalecimiento en la gestión, la trayectoria de la cooperación española en Angola muestra que es en el **fortalecimiento** en donde se encuentra su mayor valor.

Por su parte, la **participación de la empresa** en el ámbito de la cooperación no es un ámbito nuevo, pero los principales puntos de mejora del proyecto en Malange coinciden con los detectados habitualmente en otras intervenciones similares: la importancia del conocimiento del contexto, que requiere la colaboración con entidades locales (OTC, ONG, empresas locales…), y la debilidad de la empresa en la componente social de las intervenciones (participación de la población, asequibilidad del servicio, enfoque de derechos y género…), ámbito que podría ser un buen espacio para la colaboración entre empresas y ONG.

Pese a las dificultades señaladas anteriormente y a los retos pendientes, el Gobierno de Angola está **replicando la experiencia** en el resto de provincias del país con el apoyo del Banco Mundial, lo que puede ser considerado como un reconocimiento a los buenos resultados del proceso de creación de la empresa pública en Malange.

Sí es cierto que la **sostenibilidad** de la empresa y, por extensión, de la gestión del agua en el municipio, no se encuentra todavía garantizada, y depende de diversos factores: principalmente de la continuación del fortalecimiento, la ampliación, mejora y mantenimiento de infraestructuras, la mejora de la gestión económico-financiera y el mantenimiento del compromiso del gobierno nacional. Además, los problemas de sostenibilidad (y de gestión) aumentarán, sin duda, según se incremente la cobertura del sistema y se integre en el mismo a un mayor porcentaje de población de bajos ingresos.

Por ello, un aspecto crítico, señalado por diversas personas participantes en el proyecto, reside en la definición e implementación de tarifas que permitan asegurar el desarrollo y sostenibilidad de la empresa pública y, por tanto, de la gestión del agua en el municipio, integrando tarifas sociales que faciliten el acceso a la población de bajos ingresos.

Por todo ello, la mejora de la gestión del agua en Malange precisa, al menos a corto y medio plazo, del apoyo externo a la empresa pública municipal en cuestiones técnicas, sociales, económicas y administrativas.

Tras las dos fases de la asistencia, todavía quedan diversos **retos pendientes** en lo referente a la gestión de la empresa municipal:

- Continuar con la formación y el acompañamiento externo de la empresa pública
- Desarrollar y afianzar una política tarifaria que garantice la sostenibilidad del servicio y asegure el acceso de toda la población, con tarifas sociales dirigidas a la población más pobre. Los grandes consumidores tendrán un papel clave a este respecto
- Mejorar la gestión y el control de los puntos de agua públicos
- Integrar a organizaciones sociales locales para asegurar la participación de la población y otros aspectos de vital

La mejora de la gestión del agua en Malange precisa, al menos a corto y medio plazo, del apoyo externo a la empresa pública municipal en cuestiones técnicas, sociales, económicas y administrativas.

La asistencia técnica para la mejora de los servicios de abastecimiento de agua en Malange, [...] ha supuesto una colaboración entre actores públicos y privados angoleños y españoles que ha sido valorada positivamente por todos los actores que han intervenido.

importancia como la igualdad de género o la asequibilidad económica

- Integrar el saneamiento entre las prioridades de la empresa, dotándola de los recursos económicos, técnicos y humanos para el desarrollo de infraestructuras y la gestión del servicio. De hecho, el saneamiento será el próximo gran reto no sólo en Malange, sino en todo el país
- Trabajar para mejorar la armonización de intervenciones de los numerosos actores que están presentes en el municipio
- Ampliar la cobertura a toda la provincia (también la zona rural), que también es competencia de la empresa y cuya población asciende (sin contar la del municipio de Malange) a más de 480.000 habitantes

En definitiva, se puede concluir que la asistencia técnica para la mejora de los servicios de abastecimiento de agua en Malange, realizada por diversas empresas españolas con el apoyo de la Oficina Técnica de la Cooperación Española y la participación de diversas organizaciones nacionales, y con la complementariedad con actuaciones de otras instituciones internacionales como el Banco Mundial o la Unión Europea, ha supuesto una **colaboración entre actores públicos y privados angoleños y españoles que ha sido valorada positivamente por todos los actores que han intervenido**, destacando como elemento vertebrador del proyecto la transmisión de conocimiento y experiencia para el fortalecimiento institucional en la gestión del agua.

Agradecimientos

Este estudio de caso no hubiera sido posible sin el apoyo de la Dirección Nacional de Aguas de Angola, la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola y las empresas Euroestudios y Quantum. Concretamente, ONGAWA agradece las aportaciones de las siguientes personas:

Antonio Quaresma, Ingeniero de la Dirección Nacional de Aguas del Gobierno de Angola.

Josep Puig, Coordinador General de la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola.

Gonzalo Ruiz, Responsable de Programas de la Oficina Técnica de la Cooperación Española en Angola.

Carlos Faleiro, Asesor de la Dirección Nacional de Aguas del Gobierno de Angola.

Carlos Vargas, Director de proyecto de Euroestudios.

Rita Azcárraga, Directora de Desarrollo Social del Consorico Quantum-Aguas de Valencia.

Raúl Muñoz, Coordinador en Angola de los trabajos realizados por Quantum-Aguas de Valencia.

La serie **EMPRESA Y DESARROLLO: ESTUDIOS DE CASO** pretende destacar experiencias de participación multiactor e incorporación del sector empresarial en el ámbito del desarrollo humano sostenible, en diferentes contextos y sectores, extrayendo aprendizajes y lecciones útiles para ponerlos a disposición de los actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Este estudio se enmarca en el programa **COMPROMISO Y DESARROLLO**, que **ONGAWA** lleva a cabo con el apoyo de la **AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (AECID)** para mejorar la contribución empresarial al desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.

Una iniciativa de:

ONGAWA
INGENIERÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO

C+D compromiso y desarrollo

Con la financiación de:

cooperación española

Edita: ONGAWA. C/ Vizconde de Matamala, 15. 28028 Madrid - **www.ongawa.org** - **www.compromisoydesarrollo.org**

Autor: Alberto Guijarro Lomeña

Diseño y maquetación: www.puntoycoma.org

Fotografías: ONGAWA

ISBN: 978-84-608-5615-3

Febrero 2016

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ONGAWA y no refleja necesariamente la opinión de la AECID ni de las personas y entidades que han aportado información.

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObra Derivada 2.5 España de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/