

A photograph of a public water tap in Haiti. The tap is mounted on a blue-painted wall. A person's hand is visible on the left, holding a white plastic jug under the running water. A large, dark blue recycling symbol is overlaid on the center of the image. The text 'Cómo mejorar la gestión del agua en Haití' is written in white over the recycling symbol.

Cómo mejorar la
gestión del
agua en Haití

Infraestructura para el desarrollo

Departamento de Infraestructura y Energía del BID.

A través de esta serie de casos de estudio, INE pretende dar a conocer su trabajo en la región, los problemas que aborda, los retos en la implementación de sus proyectos y las lecciones aprendidas a partir de los mismos. ***Cómo mejorar la gestión del agua en Haití*** fue escrito por Alejandro Tarre, consultor externo, y Corinne Cathala de la División de Agua y Saneamiento.

Infraestructura para el desarrollo es una iniciativa dirigida por Tomás Serebrisky, y coordinada por Ancor Suárez-Alemán. INE agradece la colaboración del Departamento de Conocimiento y Aprendizaje (KNL/KNM), especialmente a Bertha Briceño y Duval Llaguno.

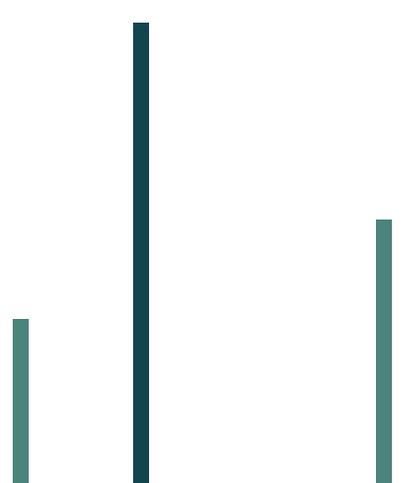
Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no representan necesariamente la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo.



A photograph of a public water tap in Haiti. The tap is set on a blue-painted wall. A person's hand is holding a white plastic jerrycan under the running water. In the foreground, there are several white plastic buckets. A large, semi-transparent green recycling symbol is overlaid on the center of the image, partially covering the text.

Cómo mejorar la
gestión del
agua en Haití

Detectando el problema: Una crisis que el terremoto acentuó



El 12 de enero de 2010 un terremoto de 7,0 en la escala de Richter abatió la capital de Haití, Puerto Príncipe. Cientos de miles de personas fallecieron y perdieron sus hogares. Una miríada de casas y edificios colapsaron sobre calles y avenidas. Las pérdidas materiales ascendieron [a los 8.000 millones de dólares](#).

Por su intensidad, la magnitud de los daños provocados y el alcance de las áreas perjudicadas, este terremoto fue el peor desastre natural de la historia del país.

Antes de la tragedia, el nivel de acceso a agua potable y saneamiento en Haití ya era el más bajo de la región. La Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable (CAMEP por sus siglas en francés), la empresa pública que prestaba el servicio de agua en la Región Metropolitana de Puerto Príncipe (RMPP), tenía un desempeño operacional y financiero deficiente. Las pérdidas de agua, por ejemplo, se estimaban por encima del 60%. Parte del agua se perdía por daños en las tuberías, derrames en los tanques y otros defectos de infraestructura. Pero la mayor parte se perdía por errores de facturación y fraude.



Por su intensidad, magnitud y alcance, el terremoto del 12 de enero de 2010 fue el peor desastre natural de la historia del país.



A estas pérdidas se sumaba el bajo número de conexiones de agua. La RMPP, con más de 2,5 millones de habitantes, tenía apenas 30.000 clientes con conexiones activas. Entre los factores que explicaban esta disparidad estaban la limitada cobertura de la red de distribución; el abastecimiento de agua mediante fuentes colectivas como los “quioscos” en los barrios más pobres; las conexiones ilegales; el alto número de usuarios que compartían conexiones con los vecinos; y el complejo sistema de tarifas que dificultaba el recaudo.



Otros problemas eran la baja producción de agua y la irregularidad y alta vulnerabilidad a la contaminación del servicio de distribución. En algunas comunas de la RMPP los clientes recibían un promedio de tres horas de agua diarias; barrios de Pétion-Ville recibían en promedio solo [dos veces por semana](#). Muchos clientes con conexiones y con la disposición a pagar sus cuentas habían dejado de hacerlo porque ya no recibían el servicio.

Por otro lado, una mezcla de factores afectaba la productividad de la CAMEP. La empresa contaba con [19 empleados por cada 1.000 abonados activos](#), un número demasiado alto cuando se compara [con el estándar internacional de entre 5 y 10](#). Esto, a su vez, se traducían en costos de personal elevados que alcanzaban [cerca del 60% de los costos de operación](#) (el estándar internacional oscila entre el 30 y el 40%).

Esta combinación de bajos ingresos y altos costos tenían a la empresa en bancarrota. Las utilidades netas eran negativas desde antes del terremoto. Tan solo las pérdidas durante el año anterior a la tragedia fueron de aproximadamente US\$2,7 millones. Estas pérdidas eran absorbidas por el gobierno de Haití.

El terremoto deterioró aún más esta situación. No provocó grandes daños en las instalaciones de producción y almacenamiento de agua, pero sí destruyó varios kilómetros de tuberías y disminuyó la ya escasa capacidad de gestión de la empresa. A la CAMEP se le hizo mucho más difícil controlar la distribución del agua y la calidad del servicio. Muchos de los habitantes de la capital se vieron obligados a vivir en campamentos temporales donde se usaban camiones para distribuir el agua. Ante esta situación, el gobierno decidió no cobrar por el agua durante seis meses, lo cual redujo dramáticamente los ingresos. En marzo de 2010 la empresa perdió la capacidad de pagar los sueldos de sus empleados, situación que se prolongó más de un año.

Antes del terremoto la CAMEP ya estaba plagada de problemas que debían abordarse con urgencia. La tragedia hizo aún más urgente la necesidad de reforma.





Cómo se abordó el problema

Los proyectos de agua y saneamiento no suelen fracasar por tuberías rotas o bombas que no funcionan. Fracasan principalmente por la mala gestión de las empresas que prestan los servicios de agua. No basta con donar millones de dólares para pozos, tanques o máquinas purificadoras si al prestador de servicios le falta capacidad de gestión.

La crisis de abastecimiento que siguió al terremoto llevó a la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA), la institución pública a cargo del sector de agua y saneamiento a nivel nacional, a hacerse cargo de la provisión de los servicios de agua. Como parte de una reorganización de las instituciones a cargo de estos servicios y según la Ley Marco de Agua y Saneamiento ratificada en el 2009, la CAMEP fue transformada en el CTE-RMPP o Centro Técnico de Explotación de la Región Metropolitana de Puerto Príncipe (Ver Cuadro I).

En 2010 el Banco Interamericano de Desarrollo, con un cofinanciamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), aprobó un Proyecto de Agua y Saneamiento para Puerto Príncipe de US\$50 millones (Ver Cuadro II). Con el proyecto se buscaba reorganizar y mejorar la capacidad de gestión del CTE-RMPP, rehabilitar las instalaciones existentes (incluyendo las afectadas por el terremoto) y expandir los servicios para mejorar el acceso al agua.

Para transformar el CTE-RMPP, el BID propuso inicialmente al gobierno haitiano contratar a un operador internacional para asumir temporalmente el control de la gestión de los servicios de agua y saneamiento del país. El gobierno de Haití prefirió no ceder totalmente el control; abordó el problema a través de la firma de un contrato de Asistencia Técnica Operativa (ATO) de tres años con el consorcio Lyonnaise des Eaux, Agbar y United Water, tres filiales de Suez Environnement.

El contrato ATO es un esquema con transferencia limitada de control que permite al Estado aprovechar la experiencia de una empresa o consorcio privado para reformar a una empresa pública sin delegar el servicio al operador externo. Bajo este esquema, el consorcio Lyonnaise des Eaux, Agbar y United Water puso a disposición del CTE-RMPP un equipo de expertos con amplia experiencia para asesorar a los directores y para que asumieran de una manera directa ciertas labores.

La DINEPA y el CTE-RMPP, sin embargo, mantuvieron el poder de implementar o no las recomendaciones del equipo ATO.



Cuadro I

DINEPA, CAMEP Y EL CTE-RMPP

Hasta el 2009 el abastecimiento de agua en Haití estaba a cargo de dos entidades públicas: en la RMPP era la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable (CAMEP); y en el resto del país era el Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP). Ambos operaban bajo el paraguas del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MTPTC).

En marzo de 2009 se aprobó la Ley Marco del Sector de Agua y Saneamiento que creó la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA), una institución pública autónoma con presupuesto propio que responde al MTPTC y está encargada a nivel nacional del desarrollo, la regulación y el control de los sectores de agua potable y saneamiento. La DINEPA está conformada por cuatro Oficinas Regionales de Agua Potable y Saneamiento (OREPA): OREPA Norte, OREPA Este, OREPA Oeste y OREPA Centro.

Después del terremoto la CAMEP se transformó en el Centro Técnico de Explotación de la Región Metropolitana de Puerto Príncipe (CTE-RMPP), la empresa de servicios de agua de la RMPP. El CTE-RMPP pertenece a la OREPA Oeste.



Cuadro II

DATOS DEL PROGRAMA

Nombre

Proyecto de Agua y Saneamiento para Puerto Príncipe (Fase I).

Prestatario

República de Haití.

Monto

US\$50 millones. Cofinanciamiento del BID (US\$15 millones) y el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (\$35 millones).

Fecha de inicio de la ejecución

Julio de 2010.

Lugar de implementación

Región Metropolitana de Puerto Príncipe.

Organismo ejecutor del proyecto

Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA).



Los retos de implementación

Navegar sin un mapa: la falta de datos

El primer gran obstáculo que confrontó el Proyecto de Agua y Saneamiento fue la falta de información. El CTE-RPP tenía muy pocos datos sobre casi todos los aspectos de su gestión.

No se sabía con exactitud cuánta agua se producía, cuanta se perdía o dónde se vendía. No se contaba con un mapa de tuberías de la red de distribución. La base de datos de clientes era prácticamente inexistente. Se desconocía, por ejemplo, el número de conexiones y de usuarios activos e inactivos; no se sabía cuántas personas con conexiones habían dejado de pagar porque ya no recibían el servicio; o cuál era el número exacto de conexiones ilegales. Tampoco había estados financieros auditados de la empresa.

Sin esta información era difícil hacer un diagnóstico para establecer prioridades y hacer cualquier medición de progreso.

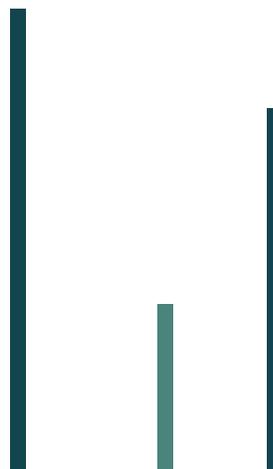
La ausencia de una línea base también hacía difícil la formulación de metas en el contrato ATO. Como en cualquier contrato de servicios, el establecimiento de metas es un mecanismo de fiscalización y supervisión de la labor del contratista. Si se establecen objetivos claros, la empresa tiene la obligación de cumplirlos para no violar su contrato.

Estas metas no solo deben ser claras sino también realistas. No pueden ser imposibles de cumplir. Cuanto más escasa es la información, más difícil es definir objetivos con estas características.

Cuanto más escasa es la información, más difícil es definir objetivos, prioridades y hacer cualquier medición de progreso.

Esta fue una falla del primer contrato ATO que se firmó con el consorcio privado. La escasa información llevó a establecer una serie de metas poco realistas. Varias no se pudieron cumplir por esa razón. Sin embargo, estos aprendizajes fueron incorporados en el segundo contrato ATO: se tomaron en cuenta los datos levantados y se fijaron metas realistas.

El reto de la falta de datos ha sido en gran parte superado. Ahora ya se sabe con exactitud cuánta agua produce la empresa, cuáles son las pérdidas, cuál es el número de conexiones. Ahora hay una base de datos de clientes actualizada y confiable que ha permitido recuperar a miles de clientes. Esta recopilación y acumulación de datos no sólo ha permitido medir el progreso en muchos aspectos de la gestión sino también creó las condiciones para poder establecer metas en el futuro.



La resistencia al cambio

El objetivo principal del equipo ATO era ambicioso: ayudar a transformar el CTE-RMPP en una empresa eficiente y autosostenible. Para ello se debía impulsar una reestructuración organizativa, recomendar despidos y jubilaciones, sugerir medidas para aumentar la productividad y promover muchos otros cambios que afectaban directamente a muchos empleados.

Era previsible entonces que este proceso generaría cierta resistencia por parte del personal. Las reformas en cualquier empresa confrontan oposición, más aún si son impulsadas por un equipo externo. El CTE-RMPP no fue una excepción.



Esta resistencia del personal se debe a una combinación de factores. En primer lugar está el natural temor a las pérdidas. Trabajadores que tienen una determinada cuota de poder o que gozan de ciertos beneficios temen perderlos como resultado de la reforma. Del mismo modo, las personas que no son productivas temen un cambio que revele su ineficiencia y ponga en riesgo su trabajo. Hasta los empleados eficientes temen que el cambio los afecte de una manera u otra. En gran parte por eso los impulsores de las reformas son vistos con desconfianza y escepticismo. Con o sin razón, muchos empleados perciben estos procesos como una amenaza.

Estos temores pueden mezclarse o solaparse con otro factor: la tendencia natural hacia la inercia que caracteriza a casi todas las empresas. Para los empleados suele ser más fácil mantener el statu quo; continuar haciendo las cosas como siempre se han hecho. Efectuar cambios suele requerir de un mayor esfuerzo o un proceso incómodo de adaptación.

En el CTE-RMPP, combatir esta tendencia era importante porque la cultura de trabajo era pobre. Muchos trabajadores estaban acostumbrados a no respetar horarios o plazos y a cobrar sin hacer una labor que justificara su sueldo. También, la fuerza laboral incluía a muchos empleados que ya habían pasado la edad de la jubilación (empleados mayores a 75 años). Esto explicaba en gran medida la baja productividad de la empresa.

Al principio del proyecto, antes de la llegada del equipo ATO, hubo una falla de comunicación con el personal del CTE-RMPP. No se llevó a cabo un proceso de socialización con los empleados para informarles sobre los planes de cambio. La incertidumbre, producto de la falta de información, contribuyó a fomentar la desconfianza.

Pero después de la llegada del equipo ATO se hizo un esfuerzo para distender estas tensiones y crear un ambiente de colaboración mediante una comunicación constante con el personal y su incorporación al proceso de reforma. Se tuvieron que implementar medidas duras como jubilar y despedir a muchos empleados poco productivos. Pero también se hicieron esfuerzos para capacitar a los trabajadores, incorporarlos en los debates y la toma de decisiones, profesionalizar el proceso de contratación y mostrar al personal que sus acciones podían resultar en mejoras concretas. De esa manera se fueron debilitando algunos factores de resistencia.

Este reto, sin embargo, no ha sido superado. La cultura de trabajo todavía tiene que mejorar mucho, así como, la capacitación. La meta de transferencia de conocimiento todavía no se ha alcanzado. En esta área aún queda trabajo por hacer.



Operar sin soportes institucionales

Todos los proyectos de desarrollo en Haití confrontan un gran obstáculo: la debilidad y falta de capacidad del Estado. Una empresa pública que presta servicios de agua no es una maquinaria aislada que no requiere de soportes externos. Al contrario: depende de un andamiaje de instituciones y actores, muchos de ellos interrelacionados, sin los cuales es difícil mejorar la gestión e incluso funcionar.



La producción de agua ilustra esta dependencia. En el CTE-RMPP el 60% de la producción es por gravedad y el 40% por bombeo. Producción por gravedad significa que las fuentes de agua están por encima de su destino final (por ejemplo: una montaña). El agua entonces baja a los depósitos, es sometida a un proceso de clorificación y luego distribuida. El costo de este método de producción es bajo porque la gravedad hace una parte importante del trabajo.

Pero en Haití la producción por gravedad es insuficiente y por eso debe bombearse agua de fuentes subterráneas. Sin embargo, para bombear agua se requiere electricidad y la red nacional eléctrica es deficiente. El servicio es costoso, poco fiable y su operación es defectuosa. Debido a esto, el CTE-RMPP debe complementar el servicio con el uso de generadores de electricidad que funcionan con diésel. En muchas empresas de agua la electricidad constituye un alto porcentaje de su gasto. En Haití el gasto es aún mayor por el alto costo del combustible que se necesita para alimentar los generadores.

Otro ejemplo es la falta de coordinación entre las agencias de gobierno y dentro de ellas. En el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, por ejemplo, hay poca interacción entre los distintos departamentos o secciones. El personal que se ocupa de las obras de transporte tiene poca comunicación con el personal que se ocupa del agua o el que se ocupa de las telecomunicaciones. En ocasiones, esta falta de coordinación causa pérdidas innecesarias de tiempo y recursos. Por ejemplo, durante la ejecución del proyecto, una obra en una carretera destruyó inadvertidamente varios kilómetros de tuberías de la red de distribución de agua.

El desorden y la ineficiencia en las aduanas también ilustra cuánto puede afectar a un programa de desarrollo la falta de capacidad institucional. Más de una vez, equipos que se necesitaban con urgencia se demoraron durante meses en una maraña burocrática en los puertos o aeropuertos, retrasando los plazos de ejecución de ciertas obras.

Este reto trasciende al sector público. Para muchas obras del proyecto no ha sido fácil encontrar a contratistas y menos fácil aún encontrar a varios que compitan entre ellos para ser contratados. Tampoco es sencillo encontrar personal calificado para la empresa. El ecosistema en el que se opera tiene fuertes carencias y exige de una alta capacidad para lidiar con crisis y problemas imprevistos.



Resultados

La primera fase del proyecto culminó en 2013. Para ese año se habían logrado mejoras importantes en la calidad del servicio de agua y en la gestión comercial del CTE-RMPP. También se había impulsado una exitosa reestructuración de la empresa.

Con respecto a la continuidad del servicio y la calidad del agua, el avance fue importante. En la RMPP el número de horas de servicio aumentó. La cifra promedio [pasó de 13 a 28 horas semanales entre 2011 y 2013](#). Al final de esta primera fase, un cliente promedio del CTE-RMPP recibía en promedio cuatro horas diarias. Aunque el número seguía siendo bajo, [creció más del doble](#).

En ese período también se mejoró la calidad del agua. La tasa de conformidad de la cloración del agua [creció del 73 al 91%](#) mientras que la tasa de conformación bacteriológica [subió del 60 al 80%](#). Para lograr estas mejoras del servicio, se tuvo que construir nuevas obras y rehabilitar infraestructura que llevaba tiempo sin funcionar o que había sido dañada por el terremoto.



En la gestión comercial del CTE-RMPP también hubo progreso. El equipo ATO creó una unidad especial para la regularización de conexiones de la red, conformada por más de 20 personas. Esta unidad logró [facturar a 8.000 nuevos clientes](#).

Previsiblemente, los montos recaudados también crecieron. El monto promedio de pagos mensuales recolectados [aumentó en un 35%](#), superando los montos recaudados antes del terremoto.

Todos estos logros se deben en parte a una exitosa reestructuración del CTE-RMPP. El equipo ATO impulsó esta transformación con la creación y consolidación de nuevas direcciones de clientes, operaciones, recursos humanos y barrios marginales. También se creó una unidad de higiene y seguridad.

El número de empleados [se redujo en un 11 por ciento](#) y se avanzó en la profesionalización de la gestión de recursos humanos. Se implementó un proceso de contratación transparente, un sistema de remuneración basado en el desempeño y se aumentaron las horas de capacitación. Antes del programa el personal no recibía más 300 horas anuales de capacitación. Durante la primera fase [recibió 13.000](#).

Para mejorar la gestión administrativa y financiera, se implantaron procesos de preparación de presupuestos y se comenzó a sistematizar la publicación regular de informes. Se inició un proceso de simplificación de la enrevesada estructura tarifaria y se formularon planes de inversión para diversas áreas de la empresa.

Los logros fueron entonces significativos. Pero también fueron apenas el inicio de una ambiciosa tarea de transformación. Cuando culminó la primera fase la producción de agua aún era insuficiente y el alcance de la red de distribución limitado. El espacio para mejoras en la calidad del servicio era todavía grande.

Las horas de capacitación se aumentaron considerablemente, pero esa capacitación no obtuvo los resultados esperados (Ver sección “Aprender Trabajando”). Todavía había un exceso de trabajadores, altos costos de personal y baja productividad. El CTE—RMPP no logró equilibrar sus finanzas y dejar de depender de subsidios.

Pero tres años es demasiado poco tiempo para alcanzar estos objetivos. En la segunda fase del programa se siguieron abordando estos problemas y se piensa hacer lo mismo en la tercera fase que está a punto de iniciarse.

Las grandes lecciones

La importancia de incorporar al personal

Antes de la llegada del equipo ATO, no hubo un esfuerzo de socialización del proyecto con el personal del CTE-RMPP. No se organizaron talleres y reuniones para informar a los empleados sobre los planes, responder a preguntas y dudas, y absorber ideas y objeciones. Esta falta de comunicación creó incertidumbre y atizó temores que no facilitaron la labor del equipo.

El gobierno no hizo la socialización por varios motivos. En primer lugar, no hubo mucho tiempo para hacerla porque el proceso de licitación fue rápido. En segundo lugar, un diálogo previo sobre esta reforma podía demorar la firma del contrato ATO. Sin embargo, la ventaja de acelerar el inicio del proyecto no competía con las ventajas de la socialización. Una mayor comunicación hubiera podido disminuir la desconfianza que inspiran estos cambios y generado dentro del CTE-RMPP cierto nivel de compromiso con el proyecto en su etapa inicial.

Los logros alcanzados se debieron en gran parte a que el equipo ATO fue forjando gradualmente una alianza con el personal del CTE-RMPP

Esta estrecha colaboración y continua comunicación entre la empresa privada y la contraparte pública no es solo importante en la primera etapa sino en todas las etapas de la ejecución. De hecho, los logros alcanzados se debieron en gran parte a que el equipo ATO fue forjando gradualmente una alianza con el personal del CTE-RMPP; tratando a los empleados como socios en el proyecto de mejora.

Este enfoque tiene varias ventajas. Una es que se disminuye el riesgo de futuros conflictos. Mientras más se involucra a la contraparte pública en este proceso más probable es que acepten recomendaciones y más improbable que presenten objeciones cuando algo no sale bien.

Otra ventaja es que nadie conoce mejor el funcionamiento de una empresa como su personal. En la formulación de recomendaciones para mejorar la gestión, las contribuciones de los empleados son indispensables.

El factor motivación es otra ventaja que no se debe subestimar. En muchas empresas públicas ineficientes los trabajadores no se creen capaces de generar cambios. No solo se creen ellos mismos incapaces de generarlos, sino a veces también piensan que influir en el desempeño de la empresa es una labor quijotesca. Creen que los problemas son tan profundos que tratar de implementar mejoras es como arar contra el mar. En Haití es común encontrarse con esta visión negativa y pesimista del sector público y del país en general.

Una de las herramientas más poderosas para motivar a los empleados es demostrarles que sus propias acciones pueden mejorar a la empresa; hacerlos sentirse capaces de alcanzar metas. Por eso es tan importante incorporarlos lo más posible en las decisiones y acciones que producen buenos resultados; ayudarlos a entender que el éxito y el fracaso depende de ellos, independientemente del nivel de control que tiene el equipo externo sobre el proceso temporal de reforma.

Lograr cambios que se sostengan en el tiempo solo es posible involucrando al personal e iluminando este vínculo entre el desempeño de los trabajadores y el desempeño de la empresa.



Aprender en el campo

El equipo ATO hizo una serie de recomendaciones para mejorar la gestión de recursos humanos. Estas recomendaciones incluían un aumento significativo de las horas de capacitación del personal. El CTE-RMPP siguió este consejo. Antes de la intervención las horas de capacitación por año no superaban las 300. Durante la primera fase se hicieron 13.000. Si esta cifra se divide por el número de años, serían más de 4.000 anuales. De 300 se pasó a 4.000.

El problema fue que este aumento en las horas de capacitación no dio los resultados esperados. Una herramienta interna utilizada por el equipo ATO para medir la transferencia de competencias reveló una profunda falta de conocimiento del personal en todas las áreas. Esta herramienta, divide el nivel de competencia de los empleados del 1 al 6 en 25 áreas. Para el final de la primera fase la puntuación de los empleados seguía siendo sorprendentemente baja; en algunas áreas importantes [estaba por debajo de 1.5](#).

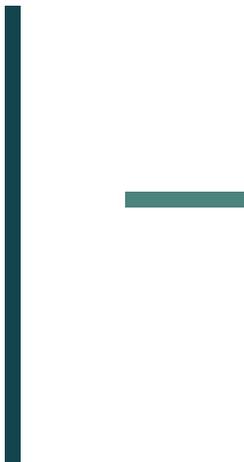
Por supuesto, los retos de capacitación en una empresa pública en Haití son enormes. En primer lugar, la cultura de trabajo suele ser pobre; muchos empleados llevan años trabajando en un ambiente en el que se exige poco. En segundo lugar, Haití no tiene un número alto de profesionales y las empresas públicas no tienen la capacidad de ofrecer buenos salarios. Por eso no es fácil para ellas contratar ni retener a personas capacitadas.

Pero dos lecciones se pueden extraer de la experiencia de la primera fase. La capacitación no suele ser efectiva a menos que se escoja bien a *quién capacitar*. Hay personas a las cuales no se puede capacitar por falta de motivación y hay personas que sencillamente no tienen la educación o la aptitud para absorber la capacitación⁹. Por eso es clave seleccionar cuidadosamente a quién se va capacitar para qué labor. Un riguroso proceso de selección puede evitar un desperdicio innecesario de tiempo y recursos.

En segundo lugar, la mejor capacitación se hace en el campo. Los empleados deben aprender a hacer una labor haciendo esa labor.

Al equipo ATO le faltó presencia en el campo para asegurarse de que se aplicaran correctamente las lecciones de las numerosas horas de capacitación. Este acompañamiento es esencial para consolidar el aprendizaje. De nada sirve aumentar las horas de formación si los empleados no reciben ayuda a la hora de aplicar ese conocimiento. Aprender haciendo es la mejor manera de aprender.

Es cierto que este acompañamiento aumenta los costos de la capacitación pero los gastos serán mucho mayores en el largo plazo si esas horas de capacitación no se traducen en un mayor nivel de competencia del personal. En la segunda fase el proyecto se hizo más énfasis en el acompañamiento en el terreno con buenos resultados.



Contrato ATO limita velocidad y profundidad del cambio

Antes del inicio del proyecto hubo un debate sobre el contrato de gestión. ¿Cuál sería el rol de la empresa privada? ¿Se limitaría a asesorar al CTE-RMPP o se le daría control sobre las decisiones necesarias para transformar a la empresa?

Dos factores conspiraban contra la segunda opción. El primero y más importante era que el gobierno de Haití, a quien le correspondía la decisión final, no quería ceder control. El segundo era la falta de datos. Cuánto más poder de decisión se le da a la empresa privada más importante es supervisar sus labores a través del establecimiento de metas específicas. La falta de datos en la primera fase hacía difícil esta labor.

Por eso se tuvo que decidir entre implementar un contrato ATO con transferencia limitada de control o no implementar nada. Se eligió la primera opción y la decisión fue acertada: sin ese contrato no se hubiese progresado tanto como se progresó. Pero esto no debe llevarnos a subestimar las ventajas de una mayor transferencia de control.

En la primera fase, por ejemplo, no todas las recomendaciones se siguieron. El equipo ATO recomendó implementar un sistema de información integrado para el control de gestión, pero ese sistema se implementó con mucho retraso. Se recomendó la certificación de los estados financieros anuales por una auditoría, pero eso no se hizo. Se propusieron varios planes de inversiones que se retrasaron o no se iniciaron en el período que se recomendaron hacer.

También hubo retrasos por complicaciones que fácilmente se hubiesen podido evitar. Durante la ejecución del proyecto, el equipo ATO advirtió varias veces que un contrato con un proveedor de combustible para los generadores estaba a punto de expirar y debía renovarse. No se renovó el contrato y la falta de combustible afectó la producción de agua.

A la par de la implementación de cambios dentro de la empresa, el CTE-RMPP debía ocuparse de la gestión del día a día. No es fácil operar una empresa que está siendo reformada precisamente por su falta de capacidad de gestión. Sin poder real de decisión, la capacidad de ayuda del equipo ATO era limitada.

Las circunstancias particulares de la primera fase hicieron muy difícil escoger otro esquema que no fuese el contrato ATO. Pero cuando las circunstancias lo permiten deben analizarse cuidadosamente las ventajas y desventajas de dar más control al equipo que impulsa los cambios. Con un mayor control de la gestión, se puede agilizar la implementación de más reformas para alcanzar mejores resultados.



El reto de la sostenibilidad

En la primera fase del proyecto se mejoró la gestión del CTE-RMPP. Pero al final de la fase la empresa todavía dependía de subsidios para cubrir una parte importante de sus gastos. El desequilibrio entre los bajos ingresos y los altos gastos le impedían, y aún le impiden, ser financieramente autosostenible.

Por el lado de los ingresos, el principal problema es la producción. No es posible aumentar los ingresos sin aumentar el suministro. En Haití esta tarea es complicada por la falta de electricidad para bombear el agua de fuentes subterráneas.

La producción no es el único reto. Los mayores volúmenes de agua deben distribuirse a más personas y el número de conexiones en la RMPP sigue siendo demasiado bajo. Por eso se debe ampliar la red de distribución. Para equilibrar sus finanzas, la empresa necesita muchos más clientes.

Por el lado de los gastos, los retos también son enormes. La falta de electricidad en Haití obliga al CTE-RMPP a utilizar generadores que funcionan con diésel. Como el combustible es caro, el costo de producir agua en Haití es excesivamente alto en comparación a otros países.

De hecho, para mejorar la calidad del servicio en la primera fase el CTE-RMPP tuvo que aumentar las horas de bombeo y de tratamiento del agua. Como resultado, los costos del cloro, el combustible y la electricidad se inflaron. Este crecimiento de los costos fue más rápido que el de los ingresos.

Los gastos de personal también siguen siendo demasiado altos. Aunque se ha reducido el número de empleados, todavía se necesitan más reducciones y la productividad de la empresa sigue siendo baja.

En la segunda fase del proyecto y en la tercera fase que está a punto de iniciarse se ha priorizado la superación de estos problemas que afectan tanto a las finanzas del CTE-RMPP. La segunda fase se enfocó en aumentar la capacidad de producción de agua y en seguir fortaleciendo la gestión de la empresa. La tercera fase se enfocará en la expansión de la red de distribución y la mejora de la calidad del servicio. El objetivo es equilibrar las finanzas para el año 2018.

