

Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina

M.E. Corrales

Algunas definiciones previas.

El término *governabilidad* comenzó a surgir durante la década de los noventa innovando el esfuerzo que se está realizando por entender, analizar y explicar la grave crisis por la cual atraviesan los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos en buena parte de los países y en particular, de América Latina. Si bien la definición de Gobernabilidad, término tomado del *Governance* inglés, continua siendo elusiva, en general el mismo se encuentra asociado a la implantación y desarrollo de *arreglos institucionales eficientes y estables* que permitan enfrentar los muy diversos retos que enfrentan las sociedades en diversos ámbitos: social, económico, político y administrativa. En tal sentido, el término *governabilidad* admitiría calificaciones (governabilidad democrática, e-governabilidad ¿?, etc.) y valoración (alta governabilidad, baja governabilidad, crisis de governabilidad) con el fin de precisar tanto los principios u órdenes sociales que lo guían, como los niveles alcanzados por el mismo.

A los fines del presente análisis, proponemos entender por *governabilidad*:

La capacidad de la sociedad para identificar sus problemas y retos, diseñar las soluciones adecuadas e implantar la institucionalidad que permita de manera eficiente, responder y superar dichos problemas y retos.

En tal sentido son condiciones necesarias para alcanzar niveles apropiados de gobernabilidad:

- El que exista un **consenso social** frente a los problemas, sus soluciones y la distribución de los costos y beneficios asociados a dichas soluciones,
- Una **relación transparente entre Estado y sociedad** que impulse el diseño de políticas públicas acordes con los intereses revelados por la sociedad,
- El **desarrollo progresivo de arreglos institucionales eficientes y estables**, que respondan a las necesidades identificadas por la sociedad, y que impulse soluciones que se apoyen en las competencias existentes, superen las limitaciones e impulsen un proceso creciente de aumento de las capacidades que sustente el consenso y la cohesión social,
- Un **liderazgo político social** que propicie, a largo plazo, la implantación y el desarrollo del marco institucional.

Como bien puede extraerse de nuestra definición, un elemento central de la *governabilidad* es la posibilidad de construir (implantar y desarrollar) arreglos institucionales armónicos con la naturaleza, competencias, restricciones y expectativas del sistema o ámbito bajo consideración.

La importancia o relevancia actual del término *governabilidad* en buena medida, esta asociado a la coherencia y eficiencia de las sociedades para enfrentar los profundos cambios institucionales que han caracterizado la mayoría de las economías y sociedad, durante la última década. En muchos casos, estos cambios han implicado la construcción de una nueva institucionalidad, entendida como el diseño y reconocimiento de nuevas reglas del juego, la construcción de nuevas organizaciones y el desarrollo de nuevos comportamientos, formales e informales, de los agentes públicos y privados. Obviamente, como cualquier proceso de construcción social, el mismo surge dentro de un fuerte proceso de cambio y de destrucción del anterior orden social. En realidad, son las desarmonías existentes entre el arreglo institucional pre-existente y el nuevo; las que pueden estar en el origen de los *problemas de gobernabilidad* o la *crisis de gobernabilidad* que están caracterizando la situación en muchos países latinoamericanos. Dicha crisis será mas aguda y mas larga en función de la profundidad y amplitud de los cambios en curso; las competencias y capacidades pre-existentes y su utilidad para enfrentar los retos de la transformación, y en particular, la coherencia del nuevo arreglo institucional vis a vis la naturaleza y estructura social y las posibilidades y restricciones presentes para asumir, de manera asertiva, las reglas de juego propuestas.

Cambio institucional y gobernabilidad de los SAPS.

El término gobernabilidad se ha aplicado para referirse a la sociedad en su conjunto y particularmente a las sociedades democráticas en las cuales el logro de niveles de *gobernabilidad* adecuados implica la construcción de un amplio consenso social y el desarrollo de un sistema de balances y controles que apoyen el logro de los objetivos pautados, propicien el bienestar colectivo y aumenten la cohesión social. Sin embargo, recientemente comienza a explorarse su aplicación al análisis de situaciones específicas o sectoriales con el fin de poder ampliar la comprensión analítica de tales situaciones, detectar las trabas subyacentes a la implantación de los nuevos arreglos institucionales y diseñar rutas de acción que permitan su superación.

En el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, nuestro interés es explorar el análisis de la *gobernabilidad* apoyándonos en un enfoque institucional para el sector. En tal sentido, para el análisis de la *gobernabilidad* del sector de los servicios de agua potable y saneamiento (SAPS), proponemos evaluar la coherencia y pertinencia del arreglo institucional que se ha propuesto como *paradigma* de modernidad sectorial con la naturaleza de tales servicios, su eficiencia en la superación de los problemas más urgentes y las fortalezas y restricciones de las capacidades presentes en los países latinoamericanos, para superar con eficiencia dichos problemas.¹

Cambio de *paradigmas*² en la prestación de los SAPS.

Buena parte de las soluciones y reglas del juego diseñadas y desarrolladas durante las décadas de la post guerra (50's, 60's y 70's) se vieron superadas y resultaron ineficientes para enfrentar la enorme crisis por la que atravesaban las economías latinoamericanas a principios de los años ochenta³. Los servicios públicos por redes en general, y los de agua potable y saneamiento en particular, estuvieron en el centro del proceso de transformación que se daba en diversos ámbitos de la economía y sociedad.

El desarrollo de las redes de agua potable y saneamiento latinoamericana se produjo entre las décadas del cuarenta y de los setenta bajo el período de sustitución de importaciones, con un modelo de gestión mayoritariamente público y altamente centralizado, liderado por un aparato estatal que en la mayoría de los casos se caracterizaba por tener mucho poder y muy baja capacidad gerencial e institucional. Durante estas décadas la prioridad en la prestación de los servicios fue ampliar la cobertura, aún en detrimento de la calidad y eficiencia económica de las entidades operadoras. Los logros de este proceso fueron importantes en términos de los aumentos en la cobertura; sin embargo, los niveles alcanzados en términos de: universalización de los servicios, eficiencia de las operadoras y sustentabilidad económico financiera fueron insuficientes y muy inferiores a los alcanzados por los países desarrollados que utilizaron modelos de gestión similares.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones encontró a la Región con una red de infraestructura todavía a medio construir; altamente dependiente de los aportes del presupuesto nacional, tanto para las inversiones como para los gastos de operación y mantenimiento, y con muy baja capacidad técnica y gerencial para resolver los retos planteados. La crisis fiscal de los ochenta no hacen más que agravar la situación y aumentar el deterioro físico e institucional del modelo de prestación implantado durante las décadas anteriores.

Ante estos retos, se propusieron cambios profundos en las formas de producir y suministrar los servicios, en los modelos de organizar y gestionar las empresas y en los niveles de exigencia de la demanda, dando lugar a una profunda revisión de los roles del Estado y del mercado, de las modalidades posibles de participación de la iniciativa privada y de los usuarios y, en general, del modelo de gestión asociado a su explotación. La construcción de esta nueva institucionalidad ha implicado una transformación en los ámbitos

¹ Peter Rogers, *Water Governance. Draft for presentation at the Inter American Development Bank's Annual Meeting in Fortaleza, Brazil, March 7, 2002.* "The notion of governance, when applied to water refers to the capability of a social system to mobilize energies, in a coherent manner, for the sustainable development of water resources. The notion includes the ability to design public policies (and mobilize social resources in support of them) which are socially accepted, which have as their goal the sustainable development and use of water resources, and to make their implementation effective by the different actors/stakeholders involved in the process. An adequate level of governance performance is one aspect of the development of water resources, other aspects being the technical/physical and the economic."

² OJO, dimensionar el término paradigma y de ser necesario sustituirlo por otro

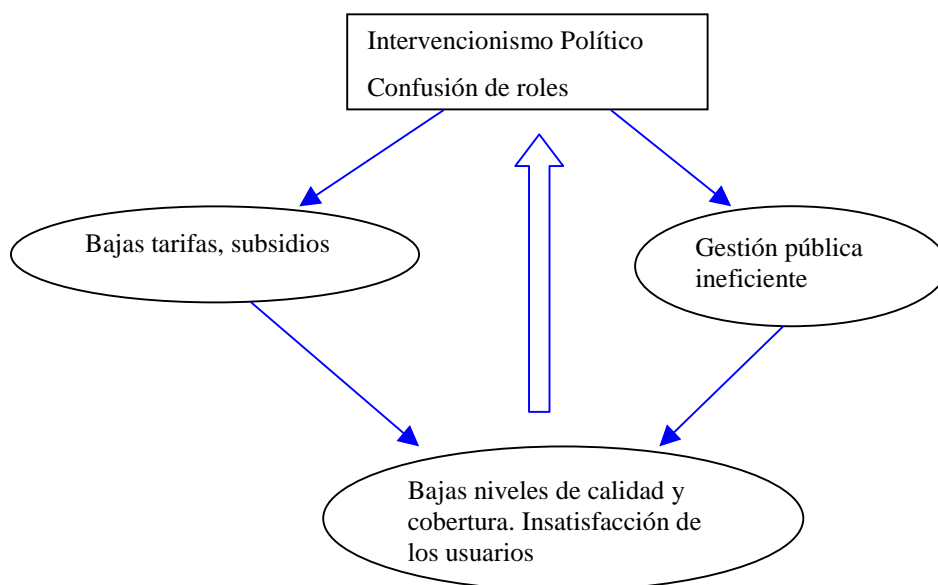
³ Fabián Repetto, *¿Es posible reformar el Estado sin Transformar la Sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana. Revista del CLAD. Reforma y Democracia #16. Febrero 2000.*

políticos, jurídicos y económicos y ha promovido nuevas pautas de conducta de parte de todos: usuarios, empresarios, funcionarios públicos, agentes financieros y técnicos, entre otros.

La transformación que se adelante para los SAPS en la Región⁴, constituye una ruptura importante con la institucionalidad que para el momento se encontraba vigente en la mayoría de los países y la cual podemos resumir, de una manera muy general, como: prestación del servicio altamente intervenido políticamente, operadoras fundamentalmente públicas de nivel central o municipal, déficit y rezago importante en las inversiones, ineficiencia operativa, tarifas que no cubrían los costos totales de la prestación de los servicios y subsidios generalizados que ponían a riesgo la sostenibilidad de los SAPS a largo plazo.

El diagnóstico sectorial que parece haber sustentó la necesidad de la transformación es que los SAPS se encontraban atrapados en un “círculo vicioso de mala calidad” según el cual el *intervencionismo político*⁵ y la confusión de roles del Estado, genera prácticas de gestión ineficientes en las operadoras de los servicios y mantiene niveles de tarifas bajos que no garantizan la sostenibilidad de los servicios a largo plazo. Ambas prácticas repercutían negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y reforzaban un mayor intervencionismo político.

Figura 1. Círculo vicioso de baja calidad.

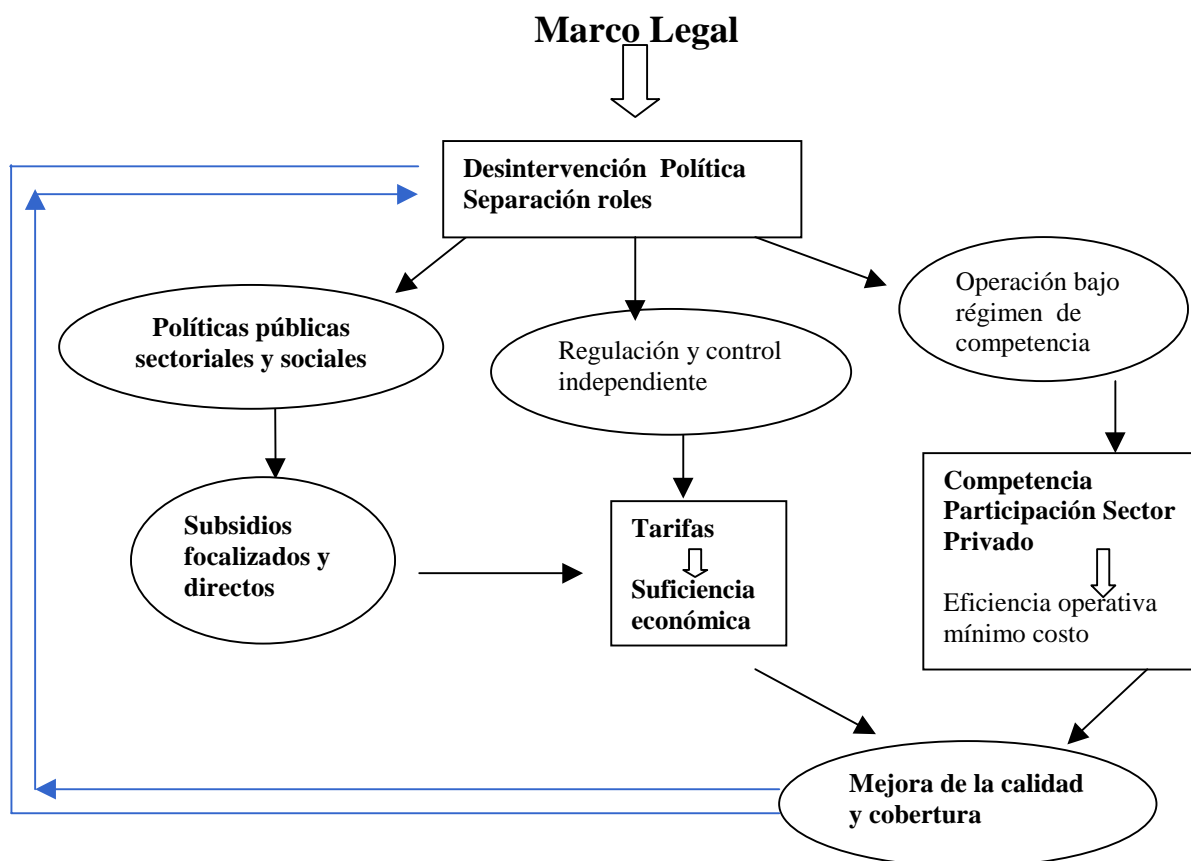


Para lograr la ruptura de este *círculo vicioso*, se planteó la necesidad de la “*desintervención política*” de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados: un nuevo Marco Legal que pauté la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes; una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico /financiera de los servicios y, por último, la incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos y separar, suficientemente, la operación de los servicios de las funciones rectoras, reguladoras y contraloras, del Estado.

⁴ Sabemos el enorme riesgo de imprecisión que corremos al intentar hacer apreciaciones generales para América Latina y el Caribe. Sin embargo, nuestro interés se centra en presentar los rasgos y retos comunes a buena parte de los sistemas de agua potable y saneamiento, a pesar de reconocer que siempre han existido excepciones a tales generalizaciones.

⁵ El intervencionismo político al cual alude la PSPD, entendemos se refiere a la intervención de actores públicos en las decisiones gerenciales, operativas o económicas de la industria, con fines políticos de corto plazo u oportunista.

Figura 2. Circulo virtuoso de mejora de la calidad.



El proceso de *desintervención* política que se busca, generará una mejora sustantiva en la calidad y cobertura de los servicios, sustentado en un proceso de inversión liderado por el sector privado y en mejoras importantes en la eficiencia económico financiera de los operadores, al incorporarse la participación del sector privado como modalidad de gestión. Tales mejoras garantizarían a los usuarios la obtención de servicios de calidad al menor costo posible. A su vez, la satisfacción de los usuarios y los canales que crea el nuevo arreglo institucional para su participación directa, reduce la necesidad, propensión y justificación de “los políticos” a intervenir en la operación y financiamiento de los servicios, reforzando la dinámica de transformación y creando un “*círculo virtuoso de mejora de la calidad*”. La implantación de este arreglo institucional ha orientado las reformas que se han dado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la última década y ha servido de referencia para orientar las acciones de transformación pautadas. Sin lugar a dudas el esfuerzo desplegado tanto por los países como por la Bnca Multilateral por impulsar el arreglo propuesto, ha sido enorme a pesar que los logros alcanzados han sido bastante desiguales. En un primer grupo conformado por Argentina y Chile, el proceso de transformación ha sido integral si bien con resultados, velocidades y principios fundamentalmente distintos. En un segundo grupo se pueden ubicar los países que de manera parcial y no exenta de dificultades, han venido avanzando en la construcción de tal arreglo, dentro del cual se ubican: Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Nicaragua y en menor medida, Honduras, Paraguay, Ecuador y Brasil. En el resto de los países de la región, incluyendo el Caribe, los cambios si bien se han intentado, han sido más lentos y han estado sujetos a un difícil proceso de concertación nacional. En el siguiente cuadro se puede observar los diferentes avances logrados en algunos países seleccionados de la Región.

Cuadro No 1 Avances en la construcción del nuevo arreglo Institucional.

PAÍSES	LEY según nuevas reglas del juego	Ente rector	Ente regulador	Participación Privada	Subsidios	Estructura de la industria
Argentina	No. Sin embargo, la Regulación se realiza a través de los contratos de concesión firmados con los operadores privados	No Existe	Cada provincia creó su propio ente rector que realiza el seguimiento de contrato de concesión	70% del servicio prestado por privados.	Fallas de los subsidios cruzados implantados con posterioridad a la firma del contrato de concesión (Aguas de Argentina)	Sistemas integrados y descentralizados a nivel provincial y, en algunos casos, municipales.
Bolivia	Ley N° 2066, del 04/04/2000. Sustituyó a la Ley N° 2029 del 10/99 para ajustar a las demandas surgidas por el "Evento Cochabamba".	Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos Debilidad institucional.	Ente Regulador: Creado recientemente Centralizado	Sistemas La Paz / El Alto, privatizados Alta participación de cooperativas Fracaso de concesión Cochabamba	Altos subsidios cruzados para sostenibilidad de concesión	La prestación es competencia municipal Sistemas integrados y descentralizados
Brasil	NO. Existe un Proyecto de Ley bajo discusión en el Congreso.	Actualmente ejercido por la Secretaría de Desarrollo Urbano.	Al presente existen algunos entes locales.	Privatización incipiente en algunas municipios o ciudades intermedias	Subsidios cruzados	Sistemas integrados estatales o municipales. Competencia bajo discusión
Chile	SI	NO	Superintendencia de SSA, modernizada y fortalecida	Privatización por venta de acciones en los principales sistemas.	Subsidios directos y focalizados	Competencia nacional. Estructura según tamaño de los sistemas.
Colombia	Ley N° 142 de Servicios Públicos Domiciliarios del 1994	Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio Des. Económico. Fuerte influencia en el sector	Regulación y Control separados <u>Regulación:</u> Comisión de Regulación del Agua (CRA) <u>Control:</u> Superintend. de Servicios Públicos Domiciliarios (Débil en APS)	Privatizadas un total de ocho ciudades intermedias. Búsqueda de creación de operadores nacionales para pequeños sistemas.	Subsidios cruzados	Sistemas integrados y descentralizados Competencia municipal. Servicio atomizado Existen 1.709 entes prestadores, y más de 12.000 en pob. rurales

Ecuador	No se ha aprobado la Ley. Tema fuera de la agenda gubernamental	Secretaría de Saneam. Ambiental Baja capacidad de respuesta	Regulación por contrato sólo en Guayaquil . No existe en el resto del país	NO	Subsidios cruzados y generalizados	Sistemas integrados y descentralizados
Honduras	Proyecto de Ley bajo discusión.	No existe	NO En San Pedro Sula y Puerto Cortés existe regulación por contrato a través de entes locales.	Un proceso exitoso en San Pedro Sula	Subsidios cruzados y generalizados	Coexisten diversos modos de gestión: - Emp. pub. nacionales, - Emp. pub. mcpales - Juntas Adm. de agua.
Nicaragua	Ley vigente N° 294, de 1998.	Comisión Nac. de Agua y Alcantarillado Previsto en la Ley y no creado aún.	Instituto Nicaragüense de Agua y Alcant. (INAA). En funcionamiento y desarrollando sus capacidades	En proceso contrato de gestión en dos provincias.	Subsidios cruzados en proceso de desmontaje	Prestado por la Empresas Nacional de Acueductos y Alcant. (ENACAL), operando en todo el país.
República Dominicana	Bajo discusión	NO, la realiza en operador nacional	No	En proceso para sitios turísticos	Subsidios cruzados y generalizados	Nacional pero en proceso de descentralización
Perú	Ley General de 1994, recientemente aprobada modificación.	Bajo creación reciente	Superintendencia Nacional de Servicio San. (SUNASS).	Algunos intentos sin éxito.	Subsidios cruzados y generalizados	Descentralizada, excepto la prestación en Lima que se mantiene bajo competencia del Gobierno Nacional.
Venezuela	Aprobada la Ley de los Servicios	Por crearse según Ley	Por crearse según Ley	Algunos intentos sin mucho éxito. Contratos de Gestión Integral	Subsidios cruzados y generalizados	Municipal pero sujeto a que se demuestre la sustentabilidad de los sistemas.

Viejos y nuevos problemas sectoriales.

A pesar del esfuerzo realizado, la eficiencia del modelo propuesto para superar algunos de los más difíciles problemas sectoriales que presenta la Región no es evidente. Ciertamente, el plazo durante el cual se ha venido implantando los nuevos principios para la prestación de los servicios no es lo suficientemente largo como para poder llegar a conclusiones finales al respecto. Igualmente, los avances entre los países han sido distintos y los logros alcanzados en la superación de sus problemas también. Sin embargo, es posible detectar algunas tendencias que de no ser corregidas mantendrán al sector en un “callejón sin salida” e impedirán los avances requeridos.

En particular, el modelo no ha permitido superar algunos de los problemas tradicionales de los servicios, tales como:

1. Los bajos niveles de cobertura en agua potable y cloacas en la población de mayor pobreza.

A pesar del esfuerzo realizado, la región continua presentando un alto grado de exclusión de los servicios. Lo que es más preocupante aún, la velocidad de superación de los problemas de cobertura ha sido inferior durante la última década en relación con lo logrado en periodos anteriores y particularmente, durante la década de los sesenta que fue cuando América Latina realiza el salto cuantitativo, apoyado en una marcada preocupación por mejorar las condiciones de salud de la población.

CUADRO TOMADO DEL INForme de la OPS, mostrando crecimiento por décadas

Una estimación realizada recientemente⁶, con base en las cifras de la OPS, concluyó que en la Región existe una cuarta parte de la población (más de 120 millones de habitantes) que no tienen acceso a conexiones de agua potable mientras que un 46.5% (representando cerca de 200 millones de habitantes) no tienen acceso a conexión de alcantarillado o cloaca. Obviamente, los niveles de cobertura son muy distintos en función de los países, con Chile y Paraguay en los extremos de desempeño en materia de cobertura (mejor y peor, respectivamente).

Igualmente, el estudio analizó la relación entre carencia de cobertura urbana en cloacas y desigualdad en la distribución del ingreso (representado por el coeficiente de Gini)⁷. Como era de esperar, existe una correlación positiva entre ambos, pero para el caso argentino (siendo este país el de menor coeficiente de desigualdad de la muestra) la carencia de cobertura es mucho mayor que la que predice la recta de la regresión simple. En todos los países analizados, son los hogares de menores recursos, los que contribuyen decisivamente a los bajos niveles de cobertura de agua y cloacas. Las cifras presentadas indican que: un 72% de los hogares sin cobertura de agua corresponden al 40% más pobre de los hogares. Mientras que para cloacas, un 62% de los hogares sin cobertura pertenecen al 40% más pobre.

Este hecho tiene consecuencias importantes sobre la calidad y las modalidades de intervención requeridas lo cual amerita una revisión del arreglo institucional propuesto, en la medida que en dicho caso, las externalidades de los servicios asociados a los temas de salud y bienestar ambiental se hacen evidentes

2. El rezago en las inversiones.

Las inversiones promedio requeridas para cubrir el déficit de cobertura en este momento, sin considerar la dinámica demográfica y urbana, ascendería a casi US\$36 billones, las cuales representan alrededor del 2,0% adicional del PIB para cerrar el déficit actual. Debe destacarse que al ser una parte considerable de los que no tienen cobertura miembros del 40% más pobre de los hogares, la magnitud de las inversiones de un programa destinado a cubrir las necesidades de este segmento serían bastante considerables. Las inversiones requeridas para la cobertura total de agua y cloacas que atienda al 40% más pobre de toda la población, ascienden a casi dos tercios de los valores anteriores. Puesto de otro modo, alrededor de dos tercios de las cifras presentadas antes, deben ser cubiertas por los segmentos más pobres de los países

⁶ Las cifras indicadas en relación con cobertura y necesidades de inversión, fueron tomadas de F. Navajas. Mirando los niveles de cobertura. Estudio preparado para el BID. Septiembre, 2002.

⁷ Los datos de desigualdad para los países seleccionados fueron tomados de Szekely (2001).

examinados, lo cual da idea de la magnitud del programa de subsidios que se requeriría para atender tales necesidades.

Una de las bondades del arreglo institucional propuesto era la posibilidad de contar con recursos para inversiones provenientes del sector privado y de un aumento sostenido de las tarifas y de la eficiencia operativa y comercial de las empresas. En tales circunstancias, la carga sectorial sobre las finanzas públicas podría reducirse considerablemente y contribuir de tal suerte, a superar los problemas ya crónicos de déficit fiscal de la región.

Esta premisa sin embargo, no ha resultado confirmada por la realidad. En primer lugar, los agentes privados no han aportado grandes cifras de inversión y cuando lo han hecho, ha sido en las áreas menos riesgosas del negocio, dejando de lado la resolución de los problemas de exclusión de los más pobres. (¿citar caso Aguas de Argentina?)

En segundo lugar, el aumento de las tarifas y el desmontaje de regímenes ineficientes de subsidios, si bien ha logrado avanzar, se ha visto limitado por los problemas económicos de muchos países que han agravado las condiciones de pobreza y aumentado el porcentaje de la población con necesidades de subsidios, al mismo tiempo que se deteriora el frágil equilibrio del sector.

Lo que sí ha sido cierto, es que los Gobiernos han reducido los niveles de recursos públicos que dirigen a la atención de las necesidades de agua potable y saneamiento de la población carenciada. La experiencia de estos diez últimos años sin embargo, indica que para superar el enorme rezago de las inversiones será necesario contar con aportes importantes de fondos públicos hasta tanto se supere la fase de construcción de la infraestructura básica y se retome un camino más sólido de crecimiento que permita reducir la pobreza en la Región.

3. La insuficiencia o casi inexistencia de tratamiento de aguas residuales,

Durante la última década la región ha avanzado sólo marginalmente en la atención de los déficits de tratamiento en aguas residuales. Algunos esfuerzos han sido hechos en Chile, Brasil y algunos otros países, pero ello son insuficientes frente a la magnitud del problema planteado.

En los actuales momentos se estima que más del ¿90%? (buscar cifra OPS) de

4. las deficiencias estructurales de los operadores públicos

El proceso de incorporación de operadores privados a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, ha avanzado con bastante dificultad. Excepción hecha de Argentina donde se realizó un rápido y profundo proceso de incorporación de privados a la prestación de los servicios, por la vía de las concesiones; y de Chile quien ha procedido durante los últimos años, a la privatización de sus empresas a través de la venta de acciones, en el resto de América Latina la incorporación de operadores privados a la prestación de los SAPS, es aun incipiente.

La dinámica del proceso de incorporación de privados en el sector del agua potable y saneamiento, ha sido muy lenta y compleja en relación con la que caracterizó, durante la década de los ochenta y noventa, a la privatización de los otros servicios públicos domiciliarios (telecomunicaciones, electricidad, recolección de basura). En los actuales momentos, el proceso de incorporación de privados, iniciado con cierto nivel de expectativas durante la década de los noventa, pareciera ir perdiendo impulso y más grave aún, consenso en torno a su viabilidad.

Esta hecho indica que aun por mucho tiempo, la modalidad operativa mas ampliamente utilizada en la región, será la de empresas u operadores de naturaleza pública. Esta circunstancia no encuentra respuesta en el modelo institucional propuesto que centra buena parte de su éxito en la incorporación de modalidades e incentivos de eficiencia más acordes con la dinámica del sector privado. La búsqueda de opciones o instrumentos que promuevan mayores niveles de eficiencia de operadores públicos y que propicien o garanticen menores niveles de intervención política, ha quedado al margen de la agenda de los últimos años.

Adicionalmente, al finalizar esta década de transformación, algunos problemas nuevos han surgido. Nos referimos a:

5. La ineficiencia e inoperancia de la mayoría de los sistemas regulatorios implantados.

Asegurar la *desintervención* política de los servicios, por la vía de una función de regulación independiente y eficiente, es una tarea particularmente difícil, lenta y compleja. Adicionalmente, y para que la función reguladora sea eficiente, el ente regulador de los servicios debe insertarse dentro de un sistema regulatorio más amplio que incorpora organismos especializados en ámbitos tales como la regulación ambiental, protección de usuarios o defensa de la competencia y debe anclarse en un aparato jurídico confiable y eficiente que pueda resultar un árbitro válido en los posibles conflictos que se presenten. Tal construcción implica el desarrollo y articulación de capacidades específicas y novedosas en muchos países de la Región. La tarea de construir estas capacidades regulatorias ha resultado particularmente difícil en ambientes institucionales frágiles y distorsionados, con baja tradición y eficiencia en la función pública y con un importante déficit de recursos profesionales y técnicos, como es el caso de muchos países de la Región.

En el caso específico de los SAPS el desarrollo de la función de regulación y control debe además, poder contrarrestar la situación de monopolio y de escasos espacios para la competencia que caracteriza a esta industria, apoyándose en la regulación de la conducta, en un sector con elevados costos hundidos en inversiones a largo plazo, con fallas de mercado originadas en externalidades ambientales y con graves desigualdades en la distribución del ingreso y por ende, en la capacidad de acceso a los servicios de infraestructura.

La revisión de la situación actual de los sistemas regulatorios implantados en la región, permite identificar un conjunto de situaciones que dificultan el ejercicio regulatorio, las cuales deberían ser tomadas en cuenta en el momento de proponer un arreglo regulatorio más apropiado a la realidad de los servicios en la Región. Los principales dificultades identificadas en el proceso de construcción de las capacidades regulatorias, se refieren a:

- Inadecuación del modelo de regulación por Agencia centralizada con la descentralización en las competencias de los servicios presentes en la mayoría de los países de la Región
- Déficit de capacidades técnicas y de la información necesaria para el ejercicio regulatorio.
- Asimetrías técnicas y políticas en un mercado fuertemente monopólico, con alta presencia de empresas públicas.
- Inadecuación de las normas a la situación real de las operadoras y en particular a sus deficiencias operativas y gerenciales y a los fuertes rezagos en las inversiones.
- Inadecuación de un modelo de regulación único y centralizado frente a la diversidad de modelos de gestión de los servicios.
- Inadecuación de los instrumentos regulatorios frente a la presencia de empresas de naturaleza pública

6. La debilidad del Estado en promover y liderar el proceso de superación.

7. La atomización del servicio, producto del acelerado proceso de descentralización.

En paralelo con el proceso de desintervención pública de los servicios y desarrollo de capacidades regulatorias, los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina sufrieron un proceso acelerado de descentralización y transferencia de las competencias a nivel de los municipios. Este proceso obedeció más a la búsqueda de ampliar las bases reales de las democracias acercando la solución de los problemas locales a los niveles de base de la población. Dentro de tal estrategia, los SAPS fueron considerados servicios locales y la competencia por su prestación, transferida a los municipios en un proceso aun en curso y que se ha dado en buena parte de los países de la Región.

Esta transferencia no tomo en cuenta sin embargo, otros elementos propios de la industria y que ahora limitan las reales posibilidades de sustentabilidad del negocio. En particular, la transferencia fue realizada

sin una discusión sobre la necesidad de crear unidades de negocio lo suficientemente grandes como para garantizar las posibilidades de sustentabilidad. Igualmente, la reestructuración adecuada de la industria afecta las posibilidades de lograr la sustentabilidad de los servicios. En efecto, la creación de unidades de gestión que integren estratos de la población de altos ingresos con áreas pobres, que puedan ser de un tamaño adecuado para permitir desarrollar capacidades tecnológicas y gerenciales, y que puedan de ser el caso, atraer el interés de operadores privados, debe ser una tarea previa del proceso de transformación con el fin de evitar procesos de descreme que dejen a la población mas vulnerable al margen de los servicios.

En los estudios de caso realizados, el tema de la reestructuración con fines de facilitar la regulación, de introducir algún nivel de competencia o de garantizar la sustentabilidad integral del sector, ha estado en general, ausente⁸; y los procesos de modificación de la estructura de la industria han estado asociados a procesos de transferencia de competencias a gobiernos locales que han generado una desagregación horizontal de la industria basada en criterios político administrativos que no facilitan la actividad del regulador.

Las paradojas del arreglo propuesto

El Arreglo Institucional que ha sustentado la transformación sectorial de la última década es sin duda, desde una perspectiva teórica, perfectamente acertado en relación con el diagnóstico realizado y con las estrategias que podrían ser puestas en práctica para lograr una transformación en la dirección pautada. Adicionalmente, ha tenido la ventaja de ser altamente comprensible y simple, lo cual ha facilitado su adopción como Modelo o Visión Objetivo del sector.

Ciertamente, uno de los problemas centrales que ha tenido la prestación de los SAPS en muchos de los países de la Región, ha sido la ineficiencia, y en algunos casos corrupción, de las instancias públicas responsables por la prestación de los servicios y la incapacidad de los gobiernos de generar una dinámica de eficiencia que garantice a largo plazo, el derecho de los usuarios de recibir un servicio de calidad al más bajo costo posible. El arreglo institucional propuesto, como hemos indicado, busca revertir esta situación apoyándose en un enfoque de regulación de las conductas de los operadores, mediante un ente regulador independiente y la transformación de los operadores en empresas eficiente preferiblemente de naturaleza privada.

Las desarmonías existentes entre el arreglo institucional propuesto y por una parte, las capacidades y limitaciones propias de los países para adaptarlas y por la otra, algunos elementos estructurales del propio sector de los servicios de agua potable y saneamiento, podrían explicar las dificultades por las que actualmente atraviesa la modernización sectorial, y estar en la base de los que podríamos identificar como una crisis de gobernabilidad del mismo. Tales desarmonías pueden ser recogidas en un conjunto de paradojas que han caracterizado al sector en los últimos años:

Regular para huir de las fallas de la gestión pública

Privatizar con escasos agentes privados

Regular tarifas y establecer penalidades económicas para controlar renta política o ambiental

Aumentar la cobertura y reducir la carga fiscal del sector

Regular y controlar empresas públicas con criterios privados

Descentralización de los servicios y sustentabilidad del negocio

En nuestra opinión, la superación de tales paradojas, requerirá un análisis critico del arreglo institucional propuesto que apoyándose en los sanos criterios de eficiencia económica y generación de incentivos, amplíe el espectro de problemas y estrategias con el fin de abarcar la diversidad y dificultad relevada en la última década.

⁸ El único caso en el cual el BID abordó el tema de la reestructuración de los servicios con fines regulatorios y de tamaño del negocio, fue el de Nicaragua. Sin embargo, finalmente se optó por dejar una única empresa nacional, por razones de sustentabilidad económico financiera de los servicios.

Algunos elementos para restablecer la Gobernabilidad:

Los retos con los cuales se enfrenta el proceso de modernización de los servicios en América Latina son numerosos y de vieja data, lo que ha variado en el tiempo son las prioridades que se les confiere y las soluciones que se han tratado de implantar para superarlos. Dentro del espectro de tales retos, los cuatro que analizamos a continuación, revisten especial significación por los cambios en la manera cómo se está abordando su superación. Ellos son:

- **Pobreza:** la necesidad de superar la exclusión social asociada a la baja cobertura en las poblaciones más pobres de la Región y en particular, las graves consecuencias asociadas a las externalidades en salud y medio ambiente que caracterizan a los SAPS.
- **Inversiones:** la búsqueda de nuevas soluciones al déficit de inversiones que presenta el sector el cual se ha agravado en las últimas décadas producto de la crisis fiscal que en mayor o menor grado han vivido todos los países de la Región, y
- **Regulación:** la importancia de transformar la función pública superando el intervencionismo como única modalidad de garantizar el bienestar colectivo y desarrollando capacidades de regulación eficiente y transparentes.
- **Privatización:** la dificultad en lograr con éxito la entrada de agentes privados en la operación y explotación de las redes que incorporen nuevas y mejores capacidades gerenciales y tecnológicas y que aporten recursos financieros frescos a los servicios.
- **Medio Ambiente:**

La superación de tales problemas, requiere de un ajuste importante en el arreglo Institucional que se propone el cual deberá ser lo suficientemente flexible como para permitir abarcar la diversidad de sistemas y los diversos niveles de desarrollo institucional de los países. En particular creemos necesario revisar dicho modelo a la luz de los siguientes aspectos:

1. Reconocer las diferencias y especificidades del sector:

Desde inicio de la década de los ochenta, se estaba produciendo un acelerado proceso de innovación tecnológica en la industria de las telecomunicaciones, y un cambio importante aunque menos profundo en la de electricidad. Estos cambios tecnológicos indujeron un acelerado proceso de desmonopolización y desintervención de estas industrias, al introducir competencia y en general la dinámica del mercado en las relaciones sectoriales, reorientando la gestión de los prestadores de los servicios bajo criterios estrictamente empresariales. A partir de entonces, se generó un proceso creciente de privatización e internacionalización de las actividades asociadas a la prestación de los servicios públicos por redes y, de manera muy acentuada, en las telecomunicaciones y la electricidad. Todo esto llevó a la modificación del *rol* del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios que paso a centrarse en las funciones de Regulación y Control.

El diseño del arreglo institucional previsto para los SAPS, está fuertemente influenciado por este conjunto de consideraciones que caracterizaban la situación de los servicios de telecomunicaciones y electricidad, y que se hicieron extensivos a los agua potable y saneamiento. Sin embargo, los principios y la dinámica de transformación señalada, tienen posibilidades de aplicación muy diferente de un servicio a otro. Dichas posibilidades son enormes en el caso de los servicios de telecomunicaciones, existen en algunos ámbitos de la industria eléctrica pero presentan serias dificultades para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento.

Estas dificultades se encuentran claramente reveladas en dos elementos. En primer lugar, la industria de agua potable y saneamiento con niveles relativamente bajos de innovación tecnológica, los cuales no modifican sustancialmente ni los procesos ni los productos que genera dicha industria y con niveles de rentabilidad relativamente bajos que reducen su capacidad de riesgo frente a la incertidumbre de la transformación. Tal lentitud deja sin solución el tema de las altas inversiones hundidas y los niveles de riesgo que ello genera sobre todo ante la precaria situación de los grupos más pobres de la población, lo cual impide avanzar en un proceso de segmentación de los mercados que como en el caso de las telecomunicaciones, se pueda convertir en un aliado en la necesidad de lograr el acceso universal a los servicios.

En segundo lugar, el peso que tienen las externalidades sociales de los servicios de agua potable y saneamiento básico es mucho mayor que para otros servicios por redes. Ello es de particular importancia

en el caso de los SAPS ya que en muchas ciudades⁹, el porcentaje de consumo que va dirigido a la población que requeriría ser subsidiada puede alcanzar hasta un 40% del total del agua potable suministrada mientras que para los servicios de telecomunicaciones o de electricidad, en condiciones similares, tales consumos no superan el 2% y 8% del suministro total, respectivamente.

2. Buscar el equilibrio integral del sector

En el caso de los SAPS, como en ningún otro servicio domiciliario, se reconocen externalidades importantes en materia de salud e impacto sobre el medio ambiente y el equilibrio a largo plazo se sustenta efectivamente a tres niveles distintos, interrelacionados, complementarios y no subordinados:

Económico / financiero,

Sociopolítico y

Ambiental.

El desequilibrio sostenido en cualquiera de estos tres planos, pone a riesgo el proceso de transformación pautado.

En particular, el equilibrio económico / financiero busca generar una renta económica, apropiada para los operadores en función del riesgo que perciben y que está íntimamente relacionada con la prestación de un servicio eficiente y de buena calidad.

En oposición, en el ámbito sociopolítico la renta que usufructúan “los políticos” está más asociada a bajos niveles de calidad y de tarifas, generándose una dinámica contradictoria entre ambos equilibrios. Si las respuestas y la relación calidad / tarifas no es percibida por la población como apropiada o “justa”, la ruptura del equilibrio sociopolítico tendrá severas consecuencias sobre las posibilidades de lograr avances y sostener los equilibrios económico financieros. Estas desarmonías parecen estar en el centro de buena parte de las dificultades señaladas para elevar las tarifas a los niveles requeridos para la sustentabilidad económica financiera y en incrementar la participación de los privados.

Por último, la renta generada en el ámbito ambiental está asociada a la posibilidad de usufructuar de los servicios sin cubrir los costos ambientales generados. En tales circunstancias, operadores y usuarios se benefician de la renta ambiental, mientras que los costos asociados puedan postergarse. La ruptura del equilibrio ambiental es lenta y la búsqueda de sostenibilidad tiene pocos aliados dados los altos costos involucrados que podrían hacer más frágil aún la sostenibilidad en los otros dos ámbitos.

3. Privilegiar la cohesión social (subsidios, desarrollo urbano, participación)

4. Replantearse el rol del estado

5. Redimensionar la contribución de los privados

⁹ Datos obtenidos para Cartagena, Quito, Nicaragua y Caracas.