



En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina México, 4-5 Septiembre 2008

Reunión de trabajo organizada por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y el Comité de Inversiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

RESUMEN

El 4 y 5 de septiembre de 2008, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organizaron una reunión conjunta con el título “*En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*”. La reunión de expertos tuvo como objetivo avanzar en el debate sobre la participación privada en el sector de agua y saneamiento facilitando un foro para discutir y definir mejor los elementos clave de asociaciones apropiadas. Tras las reuniones organizadas en Lusaka (Zambia) el 27 y 28 de noviembre de 2007, conjuntamente con la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y en Manila (Filipinas) el 5 de marzo de 2008 conjuntamente con el Banco Asiático de Desarrollo, la reunión IMTA/OCDE fue la tercera oportunidad de discutir la guía de la OCDE sobre la participación privada en los servicios de agua y saneamiento, con base en las experiencias de América Latina. Las discusiones se enfocaron en experiencias recientes y tendencias de la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento en una selección de países latinoamericanos; el marco regulatorio e institucional adecuado; los diversos roles y responsabilidades de los actores involucrados; sus contribuciones al financiamiento del sector y las condiciones para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Los participantes también aportaron comentarios concretos al trabajo de la OCDE, reflejado en el borrador de Lista de Control para la Acción Pública. El siguiente informe resume los puntos clave surgidos durante las discusiones.

- ***Experiencias recientes y tendencias***

Las experiencias con la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en América Latina han sido muy variadas. Algunas han sido consideradas un éxito, otras un fracaso. Es difícil hacer una evaluación global de estas experiencias debido a la diversidad de las condiciones locales, incluyendo las condiciones

financieras, macroeconómicas y sociales, el tamaño de los proyectos, el estado de desarrollo de los marcos regulatorios. Asimismo la calidad de las instituciones y la capacidad técnica e independencia de los reguladores, etc. tienen un impacto y contribuyen a explicar los resultados de la participación del sector privado. Además, la interconexión de los distintos factores y, en algunos casos, la ausencia de datos complican la identificación de aspectos específicos de las distintas asociaciones y la evaluación de su desempeño y resultados.

Las dificultades surgidas con muchos contratos de concesión con grandes empresas multinacionales en América Latina, que en algunos casos llevaron a cancelaciones anticipadas, se debieron a una serie de problemas, tales como evaluaciones previas de sustentabilidad y viabilidad poco cuidadosas (incluyendo objetivos mal definidos, deficiente evaluación de los riesgos), procesos licitatorios mal diseñados, contratos deficientes en un contexto de condiciones macroeconómicas adversas y marcos regulatorios inadecuados. Estas dificultades han tenido, y siguen teniendo, grandes repercusiones, incluyendo disputas en curso ante tribunales arbitrales internacionales y una redefinición de las modalidades de participación privada en el sector.

Se mencionaron experiencias de participación del sector privado con resultados satisfactorios, incluyendo la experiencia chilena. Los participantes también evocaron el potencial de asociaciones con miembros de la comunidad, tales como la cooperación entre usuarios y la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), una concesión mixta en Saltillo (México) y el desarrollo de cooperativas urbanas en varios países de la región. La gestión comunitaria puede tener ventajas, sobre todo en zonas rurales y peri-urbanas. Los participantes también discutieron la importancia de explorar soluciones nuevas que incorporen la iniciativa y las capacidades locales, incluyendo las posibles ventajas de las franquicias, es decir, empresas locales que utilizan procesos de gestión probados y normas operacionales desarrolladas por empresas de mayor experiencia.

Los participantes señalaron los riesgos que puede conllevar el desarrollo de sistemas demasiado descentralizados. Por un lado, los sistemas descentralizados más pequeños pueden favorecer una mayor participación comunitaria y complementar formas tradicionales de suministro de aguas cuando la cobertura es aún insuficiente. Por otra parte, pueden llevar a una pérdida significativa de economías de escala, dificultar las actividades de regulación y control (en particular, de la calidad del agua), así como la aplicación de subsidios cruzados, y en algunos casos, conllevan mayores riesgos de corrupción.

La participación privada en el sector de agua potable y saneamiento también ha impulsado importantes cambios en el enfoque de políticas públicas, al poner más atención en la eficiencia del suministro y la calidad de los servicios, la organización del sector, la regulación y la necesidad de involucrar más a las comunidades en la planificación y definición de objetivos.

Finalmente, según los participantes es importante que los gobiernos evalúen previamente en qué casos la participación del sector privado sería beneficiosa (considerando que la participación pública también puede ser eficiente), fijar objetivos claros para los socios públicos y privados, asegurar una adecuada distribución de los riesgos entre los socios, y una supervisión y evaluación continuada de los resultados. Además, el modelo de participación privada elegido debe ser coherente con el contexto socio-económico del país y debe basarse en un consenso político y social.

Marco institucional y regulatorio

En la mayoría de países latinoamericanos, el marco regulatorio del sector de agua potable y saneamiento es deficiente. En muchos casos, es complejo e importado de otros países sin adaptación a las necesidades locales, carece de bases técnicas, y no especifica claramente los incentivos y las sanciones. Los participantes destacaron que la falta de un marco regulatorio adecuado ha tenido consecuencias negativas, tales como un desempeño pobre por parte de los operadores – ya sean públicos o privados - en el suministro de servicios.

Los participantes consideraron las ventajas de una regulación establecida por ley y de aplicación general a la establecida por contratos entre poder concedente y prestador, en particular cuando se trata de empresas privadas. Entre otros aspectos, la ley tiene mayor exposición pública, difusión y transparencia (incluso debate legislativo) que los contratos, que sólo quedan en conocimientos de un grupo reducido.

Los participantes reconocieron ampliamente que un marco regulatorio apropiado contribuye a una mayor certidumbre, a limitar las decisiones arbitrarias y a aumentar la credibilidad del sistema, lo que lleva a una mayor eficiencia de prestación de los servicios. Establecer un marco regulatorio de alta calidad requiere voluntad política y una gran capacidad técnica, con la participación de ingenieros, juristas y economistas. Esto necesita tiempo y requiere avanzar de manera progresiva.

Desarrollar las instituciones adecuadas también conlleva establecer un buen sistema de información que, entre otros, mitigue las asimetrías de información entre el proveedor y el regulador. La falta de información hace que la regulación sea menos eficaz e impide que los responsables de políticas públicas y los reguladores fijen objetivos apropiados y alcanzables para el sector, lo que a su vez conlleva un deterioro en la confianza de la población hacia la administración pública.

Algunos participantes evocaron la cuestión del pragmatismo: ¿qué hacer en el corto plazo con marcos regulatorios incompletos y el consiguiente aumento de la autorregulación? Otra cuestión que se evocó fue si el marco regulatorio debe ser diferente según se trate de actores públicos o privados, o si debe ser el mismo para todos. Los participantes en general apoyaron la opción de un regulador único, independientemente del tipo de operador. También se destacó la necesidad de alinear la regulación en el sector de agua potable y saneamiento con otras prioridades del gobierno, como la gestión sostenible de los recursos hídricos y objetivos en materia de salud.

- ***Roles y responsabilidades***

Los participantes consideraron que la transferencia excesiva de responsabilidades por parte de los gobiernos es una causa mayor de los fracasos de la participación privada. El gobierno debe seguir siendo el facilitador, y de facto, a menudo sigue siendo el financiador de las inversiones. Para ello, el gobierno debe establecer un marco regulatorio e institucional de alta calidad y asumir el compromiso de que toda la población tenga acceso a servicios adecuados de agua potable y saneamiento. Algunos participantes también destacaron el papel que pueden tener los gobiernos en promocionar el desarrollo de formas innovadoras de la prestación de servicios.

No hay una distribución ideal de roles a través de los distintos niveles de gobierno.- depende, entre otros, de condiciones y capacidades locales y de estructuras heredadas. En todo caso la separación de roles – entre suministro de servicio, supervisión, regulación y formulación de políticas públicas – es fundamental, así como lo es la existencia de mecanismos de coordinación y de canales de comunicación efectivos. Los participantes consideraron que la capacitación en los diversos niveles de gobierno es crucial, pero reconocieron que esto no se lleva a la práctica en muchos países.

La discusión también se centró en los distintos papeles que debe jugar el regulador, que incluyen controlar la calidad del servicio, la fijación y revisión de tarifas, asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento, supervisar a los prestadores, y comunicarse con las diversas partes interesadas. Algunos participantes subrayaron que si bien existen canales de comunicación entre el regulador y el operador, la comunicación con los usuarios y el desarrollo de la concientización de los usuarios, entre otros, en cuanto al uso sostenible y la conservación del agua, son aún grandes desafíos en la región. La participación de los usuarios en el proceso regulatorio es otro tema ampliamente ignorado.

Algunos participantes consideraron que, en ciertas situaciones, el sector privado puede jugar un papel importante en asegurar una cobertura de servicio a los pobres, y mencionaron las posibilidades de cooperación entre el operador «formal» y las comunidades locales en núcleos peri-urbanos de baja cobertura, siguiendo un enfoque similar al desarrollado por esquemas de microcrédito. En este caso concreto, el operador está a cargo de suministrar agua “río arriba”, es decir, de traer el agua hasta la entrada del núcleo peri-urbano, mientras que las comunidades locales se encargan de la distribución interna del agua y la gestión de las aguas residuales. Algunos participantes sin embargo cuestionaron la idea de que sea el papel del sector privado el asegurar la cobertura para todos. Otros expresaron sus temores sobre prácticas de “descreme” de mercado.

Los participantes se mostraron de acuerdo en que la aceptación por parte de la población es un elemento importante para el éxito de políticas e iniciativas en el sector de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, se ha demostrado que la participación de las comunidades en la fase de planificación ha contribuido a que éstas hagan suyas dichas políticas y ha generado mayor confianza.

Financiamiento

El sector de agua potable y saneamiento a menudo se considera arriesgado para la inversión privada, sobre todo, por factores como su exposición a choques externos económicos y socio-políticos, una regulación inadecuada, falta de continuidad institucional e insuficientes datos. A menudo, la falta de recursos financieros no es el problema principal (generalmente habría financiación local disponible), sino el acceso, a nivel competitivo, a tales recursos. Entre las razones están una falta de prioridad política y el deficiente e ineficaz uso de los fondos públicos, en particular, a niveles locales de gobierno, donde factores como la falta de capacidad y la corrupción, pueden impedir la realización de planes de inversión.

Los participantes consideraron que la tarificación adecuada es una motivación importante para fomentar la inversión: una fuente de ingresos estable es necesaria para permitir y premiar la inversión, pero también lo es para apoyar la solvencia de los

operadores y asegurar que la provisión del servicio sea eficiente y sostenible. Algunos participantes mencionaron el hecho de que en países latinoamericanos, los bancos no aceptan los ingresos de operadores de agua potable y saneamiento como garantías para préstamos y a menudo exigen garantías del Estado para asegurar su solvencia.

Las tarifas bajas de agua potable y saneamiento en algunos casos son una ilusión para los usuarios, ya que generalmente van a la par con la baja calidad del servicio y del agua suministrada, con los consiguientes riesgos sanitarios y la necesidad de comprar agua potable embotellada. En algunos países, la disposición de pagar por el suministro y los servicios de agua potable y saneamiento es baja. Además en algunos países, por ejemplo, México, el sector público está exento, por ley, de pagar por los servicios de agua potable y saneamiento. En estos contextos, un aumento de tarifas no va a materializarse necesariamente en mejores servicios, ya que los usuarios simplemente se negarán a pagar sus facturas. Es necesario, por lo tanto, esforzarse en cambiar « la cultura del agua ». Además, las políticas tarifarias deberían combinarse con mejoras concretas en las condiciones de acceso, la calidad del servicio y el cobro de facturas, el apoyo por parte de la administración, lo que puede facilitar la aceptación pública de tarifas más altas.

Algunos participantes recalcaron la importancia de la financiación pública para el alcantarillado y para asegurar que todas las partes de la población – incluidas las más pobres- tengan acceso a los servicios de suministro de agua potable y saneamiento. En particular, subrayaron que es importante poner en práctica mecanismos de subsidios (focalizados) para atender las necesidades de la población de bajos recursos y en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso en Chile. Estos mecanismos deberán basarse en metodologías adecuadas de focalización de la población objetivo. Algunos también hicieron llamadas a ser realistas y a combinar la tecnología disponible y asequible (“tecnología apropiada”, de menor costo), con la necesidad de extender los servicios de agua potable y saneamiento a todos, y de orientarse más hacia una efectiva cobertura, lo que también incluye la calidad del agua y la recolección segura de aguas residuales. El peligro de este enfoque es el riesgo de crear una percepción de discriminación y de trato desigual.

Rendición de cuentas

Los participantes opinaron que cualquiera que sea el modelo de provisión del servicio, privado, público, comunitario o mixto, es necesario reforzar la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia. Hoy en día el sector público suele tener escasas obligaciones de rendir cuentas en términos de desempeño en la prestación de servicios, y a menudo el marco general para la transparencia y la rendición de cuentas es inadecuado, y generalmente no enfocado a los principales interesados, que son los consumidores.

En particular son débiles los instrumentos actualmente disponibles para apoyar la publicación y el acceso a la información sobre la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento (y para evitar que ésta sea capturada por intereses específicos). Un desafío importante es introducir la contabilidad regulatoria y mejorar el control de compras y contrataciones con empresas relacionadas, para así lograr mejor conocimiento de los costes reales y facilitar el análisis y control de la eficiencia del prestador.

Los funcionarios tienen pocos conocimientos sobre la mejor forma de utilizar la información disponible. Pero ya se han hecho algunos esfuerzos para mejorar el acceso a informaciones relevantes. En algunos países por ejemplo, los consumidores participan en comprobar la información proveniente de operadores de aguas (públicas y privadas). En otros, se usa el internet para publicar información clave y ofrecer a los usuarios una plataforma de discusión.

Los participantes consideraron que la corrupción es una gran preocupación en el sector de agua potable y saneamiento. Recalcaron que en algunos países la corrupción está presente en toda la sociedad y tiene un gran impacto en el suministro de servicios. Se sugirió que un paso importante para prevenir la corrupción es la profesionalización del sector. Otras medidas mencionadas son la regulación independiente, un mejor acceso a la información, la profesionalización del aparato estatal, el control de finanzas electorales, y mayores controles, especialmente en sistemas descentralizados. Los participantes también opinaron que no hay una única solución para todos los problemas vinculados a la corrupción, sino que las soluciones eficaces dependerán de múltiples factores, tales como la voluntad política, la cultura y el marco institucional.

- ***Borrador de la Lista de Control para la Acción Pública de la OCDE***

Los participantes dieron su punto de vista y aportaron sugerencias al borrador de la “*Lista de Cotejo para la Acción Pública*” preparada por la OCDE. En general, consideraron que será un instrumento potencialmente útil en la medida que recoja las lecciones de la experiencia reciente, en particular la identificación de los factores que han incidido en los éxitos y fracasos de la participación privada en el sector agua y saneamiento. Entre las sugerencias para mejorarlo estuvieron: indicar mejor las prioridades de elementos que deben considerar los gobiernos; darle un formato más práctico; tratar con más detalle el asunto de efectos de cortes internacionales para resolver conflictos; aclarar cuestiones relacionadas a la diversidad de actores privados; destacar que las prioridades del gobierno son el suministro eficiente del servicio a todos y un marco general apropiado; e introducir más elementos relacionados con la innovación.