

Conferencia Regional 2008

Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado
económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y
socialmente equitativos

CEPAL

**Características generales de los diferentes
procesos y modelos de prestación y
regulación de los servicios de agua
potable y alcantarillado**

Lic. Emilio J. Lentini

elentini@infovia.com.ar

*Santiago de Chile
23 y 24 de septiembre 2008*

Situación del Sector

Cobertura de los Servicios en las Áreas Urbanas de América Latina, año 2004 (OMS 2006):

- Agua potable por conexión domiciliaria es de 90%. Pero en 8 países menos de 85%; 42 millones de personas sin conexión; calidad deficiente en numerosos países.
- Alcantarillado por conexión domiciliaria es de 63%. Pero en 8 países menos de 52%; 155 millones de personas sin conexión. Los más altos: Colombia, Chile, Uruguay, México.
- Tratamiento de aguas servidas: promedio 28%; en 14 países menos del 30%, en 6 de estos menos del 10%. Los más altos: Chile (72%) y Uruguay (69%).

Cuanto se ha avanzado en materia de inversiones en el sector

- En el período 1990/2000 en América Latina y el Caribe se invirtieron en saneamiento u\$s 24.000 millones.
- En el 2000 para América Latina la inversión se estimó en u\$s 3.600 millones, el 0,20 % del PBI.
- Argentina: incrementó los niveles de inversión en la etapa de la privatización antes de la crisis (1994-2001), el 0,21% del PBI.
- Brasil: en la década del '90 la inversión representó entre 0,07% del PBI en 1994 y 0,37% en 1998. En el año 2006 fue de 0,31 % del PBI.
- Chile: el 0,41% del PBI en la década del 90 y el 0,33% en 2000/07 con máximo en 2002 con 0,66%.
- México: desde 2002 hasta 2006 se invirtió el 0,20% del PBI, con un máximo del 0,31% en 2005.

Necesidades futuras

- La ONU estableció como Metas del Milenio, reducir a la mitad los déficits del año 2000 en acceso a agua segura y saneamiento mejorado de cada uno de los países de la región.
- Las Metas del Milenio de las coberturas de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento (no incluida en MDG) implican una inversión anual de u\$s 3.700 millones en los próximos 15 años (un total de u\$s 56 mil millones), aprox. el 0,20 % del PBI de la región para el año 2001 pero con gran disparidad entre los países (BID,2003).

Proceso de transformación sectorial en la región

Cómo debería hacerse, qué debería tenerse en cuenta y las condiciones de contexto

A partir de un estudio comparativo de los servicios de agua y saneamiento en Chile y el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) se analizaron un conjunto de factores que podrían haber condicionado los respectivos desempeños.

Relevancia de los casos

¿Por qué Chile?

La gradualidad, la continuidad y estabilidad del proceso, los fundamentos técnicos y los exitosos resultados alcanzados son los rasgos distintivos.

¿Por qué el AMBA - Argentina?

Los procesos han sido cambiantes, acelerados, con improvisaciones, han enfrentado dificultades y contratiempos, y los resultados han sido insatisfactorios.

Las conclusiones del estudio

El contexto y las formas en que se realizaron las transformaciones sectoriales en ambos países han incidido en los resultados logrados

Factores Exógenos

Factores Endógenos

Factores Exógenos

1. Aspectos macroeconómicos
2. Ubicación del sector dentro de la estrategia nacional
3. La pobreza
4. La calidad institucional: gobernabilidad, percepción de corrupción, transparencia

1. Aspectos Macroeconómicos

- El crecimiento y la estabilidad económica en el marco de políticas racionales y consistentes favorecen:
 - El buen estado de las finanzas públicas,
 - La mejora en la capacidad de pago de la población, y
 - El contexto adecuado para la inversión pública y privada.
- Chile: el sector muestra un importante y sostenido desarrollo en forma coincidente con el período de condiciones macroeconómicas favorables que comienza pasada la grave crisis de principios de los 80 y que llega hasta la actualidad.
- Argentina: se ha caracterizado por tener movimientos pendulares en la evolución de su producto, el grado de la volatilidad de la economía ha ido creciendo con frecuentes shocks que han exigido medidas extraordinarias.

2. Ubicación del sector dentro de la estrategia nacional

- El sector de saneamiento aparece de forma permanente y destacado en la agenda de los gobiernos, sin embargo los resultados alcanzados en la mayoría de los países indicarían que el sector ha sido frecuentemente relegado en las prioridades de la acción de gobierno.
- Los intentos de reformas sectoriales, en varios países carecieron de visión estratégica, confiando más en cuestiones normativas y de formas, que en cambios efectivos en las políticas sectoriales y en los elementos esenciales generadores de la transformación.
- Al menos dos experiencias a destacar: Chile y Colombia. La estrategia de transformación se ha basado en un marco legal específico, técnico, se ha asumido como “política de estado” con importante consenso y su vigencia ha persistido.

3. La pobreza

- La población de bajos ingresos está particularmente afectada por los déficits de cobertura y calidad de los servicios:
 - Mayor concentración de los déficit de cobertura. Inciden los insuficientes niveles de inversión y la ausencia de mecanismos de subsidios al acceso.
 - Por la capacidad de pago para cancelar la factura, se requieren mecanismos de subsidio ante la necesidad lograr niveles tarifarios que cubran los costos de la prestación.
 - Los problemas de calidad del agua y ambientales incrementan la vulnerabilidad de este grupo poblacional.
- El fenómeno de la creciente urbanización de los países de la región, asociado con mayores grados de marginalidad y pobreza, han tornado más dificultosa la tarea de avanzar en las metas de universalidad de los servicios y en la mejora de la calidad de los mismos, con niveles tarifarios de autofinanciación.

4. La Calidad Institucional

- En base a Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (BM, 2008) se elaboró un indicador de los siguientes 6 indicadores sobre **governabilidad**:
 - Libertad de prensa
 - Estabilidad política
 - Efectividad del gobierno
 - Fomento del gobierno al sector privado
 - Seguridad jurídica
 - Control de la corrupción
- **Latinoamérica** (43) se encuentra en el promedio mundial, con valores similares a Medio Oriente y África del Norte (42), mejor que el sur de Asia (31) y del ex bloque soviético (26). Pero distante de los países de Europa del Este y los Balcanes (60) y la OECD (85).
- De 17 países de la región, 3 tienen un indicador de entre 70 y 83 (Costa Rica, Uruguay y Chile), y 6 países están por debajo de 30.

4. Percepción de la corrupción y transparencia

- El **índice de percepción de corrupción** es elaborado por Transparencia Internacional (2008):
- **Latinoamérica** (3,5) presenta valores similares a Medio Oriente y África del Norte (3,8), un mejor índice que el ex bloque soviético (2,3) y un peor índice que OECD (7,2).
- La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran en el entorno del promedio (3,5), 3 países tienen valores de un punto menos que el promedio, pero todos bastante distantes de los altos valores de Chile (7), Uruguay (6,7) y Costa Rica (5).
- **Transparencia**: deficiente calidad de la información sectorial, dispar exposición y difusión de datos de los países y empresas.

Factores Endógenos

1. Organización institucional y proceso de formulación de políticas públicas
2. Economías de escala y alcance
3. Modalidades de prestación
4. Marco regulatorio
5. Política tarifaria
6. Política para grupos de bajos ingresos
7. Política de financiamiento
8. Modalidades contractuales y garantías
9. Tratados internacionales de protección de la inversión

1. Organización institucional y formulación de políticas

Los lineamientos de las reformas de la organización institucional se basaron en una clara separación de las funciones:

- La formulación de políticas sectoriales, corresponde al nivel ministerial o análogo;
- La regulación y control, corresponde a entidades especializadas para las cuales es imprescindible asegurar capacidad profesional y financiera, independencia y estabilidad; y
- La prestación de los servicios, debe desempeñarse con criterios técnicos, evitando su politización.

2. Economías de Escala

- La excesiva descentralización de los servicios resulta contraproducente para el nivel de eficiencia.
- La existencia de economías de alcance y de escala deben ser tenidas en cuenta para determinar la cantidad óptima de operadores.
- Asimismo, resulta complejo regular y controlar una cantidad excesiva de pequeños prestadores, reduciéndose la posibilidad de aplicar subsidios cruzados entre zonas ricas y pobres.

3. Modalidades de Prestación

- La naturaleza de propiedad del prestador o el grado de participación del sector privado por sí solo no garantiza lograr resultados exitosos.
- Las mejoras de desempeño mediante la participación privada, dependieron principalmente del contexto en el cual se desarrollaron:
 - las políticas sectoriales estables con prioridad gubernamental y consenso generalizado;
 - la estructura del financiamiento;
 - las instituciones independientes y altamente capacitadas;
 - las buenas prácticas regulatorias, los procesos de licitación competitivos y adecuadamente estructurados;
 - los regímenes tarifarios eficientes y la existencia de mecanismo de subsidio;
 - la buena calidad institucional y el bajo nivel de corrupción;
 - las condiciones macroeconómicas favorables.

4. Marco regulatorio

Los marco regulatorios tienen que:

- Prever de forma técnica y especializada los temas y conflictos sectoriales,
- Contener los incentivos y señales adecuados para reglar las conductas de los intervinientes (eficiencia, ganancia justa razonable, gestión diligente del prestador),
- Mitigar la asimetría de información mediante mecanismos específicos,
- Poseer adecuada solidez desde el punto de vista legal.
- Es preferible la regulación instrumentada por marco legal de aplicación general, y no por contrato específico. Otorga mayor protección ante diferendos por modificaciones del contexto contractual.

5. Políticas Tarifarias

- Los problemas crónicos de financiamiento del sector en la mayoría de los países de América Latina, llevaron a que de forma gradual y creciente se haya puesto especial atención en políticas tarifarias con valores de alta cobertura de los costos.
- Además, existe un reconocimiento de la importancia que posee el nivel de las tarifas con relación a la utilización racional de los recursos y el autofinanciamiento, condiciones esenciales para que la prestación sea eficiente y sustentable.
- Pero esta política debe estar acompañada con sistemas de subsidios a la población de bajos recursos.
- Los resultados satisfactorios dependen del contexto macroeconómico.

6. Políticas para grupos de bajos ingresos

- Los reajustes tarifarios hacia niveles de autofinanciamiento hacen necesario implementar mecanismos de subsidios específicos y efectivos para enfrentar los problemas relacionados con las familias de bajos ingresos o vulnerables.
- Chile, posee un sistema de subsidio directo focalizado mediante encuesta a usuarios en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (el 17% del total de los usuarios por un monto del 7 % de la facturación total de las empresas). También progama especial “Chile solidario”.
- Colombia, aplica un sistema de subsidios cruzados entre usuarios clasificados en 6 estratos focalizados mediante metodología de categorización urbana de zonas (- 70% / +60%).
- También se requieren mecanismo de subsidios para el acceso, vía financiación de inversiones o transferencias.

7. Política de Financiamiento

- Una de las principales características de la industria de saneamiento es ser capital intensiva, alta relación activos fijos/ facturación.
- Esto unido a la magnitud de las inversiones que se necesitan en varios de los países de la región para alcanzar la universalidad de los servicios y lograr niveles adecuados de calidad, revelan la importancia de disponer una adecuada estructura de financiamiento a largo plazo que haga sustentable la estrategia sectorial.
- En Chile y algunas empresas de Brasil, han utilizado el mercado de capitales para captar fondos de financiamiento de largo plazo a bajos costos.
- Por otra parte, la experiencia de los servicios del AMBA - Argentina, aconseja evitar ciertas prácticas de endeudamiento excesivo, porque resultan altamente riesgosas sobre todo en economías de alta volatilidad y con recurrentes crisis de shocks macroeconómicos.

8. Modalidades contractuales y garantías

- El otorgamiento de garantías excesivas para atraer la participación de empresas privadas en el diseño de marcos legales no aparece como un gasto directo, pero tiene el potencial de generar significativos pasivos contingentes a futuro.
- A diferencia de otros países de la región, el proceso de privatización de empresas de agua potable y alcantarillado en Chile se ha caracterizado por no incluir medidas expresas de parte del Estado para reducir el riesgo cambiario de inversionistas extranjeros.
- La importante presencia de éstos en el sector sanitario proceso chileno revela que la falta de las garantías cambiarias no ha obrado como impedimento.

9. Tratados internacionales de protección de la inversión

- Otra garantía excepcional: los tratados bilaterales de protección de las inversiones.
- Ante cambios de condiciones macroeconómicas como consecuencia de crisis o shocks, se abrió otro ámbito de controversia de los contratos de servicios de utilidad públicas: los tribunales arbitrales internacionales.
- En algunos casos, como la Argentina, la crisis económica agravó los conflictos y motivó renegociaciones contractuales que, como no fueron resueltas amigablemente, derivaron en demandas en tribunales arbitrales internacionales.
- Esta experiencia aconseja prever en el marco legal instancias de resolución de conflictos de orden local y así evitar la necesidad de recurrir al arbitraje internacional.