

Región

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

María Elena Corrales

Resumen: El proceso de transformación de los servicios de agua potable y saneamiento (SAPS) en América Latina se viene adelantando desde fines de la década de los ochenta, siguiendo las pautas generales que impulsaron los cambios en todos los servicios por redes y en particular en telecomunicaciones y electricidad. Este proceso, ciertamente con diversos grados de avance y de éxito en cada uno de los países de la Región, ha estado caracterizado por un menor dinamismo frente a los otros servicios y actualmente, es posible detectar algunas tendencias que de no ser corregidas mantendrán al sector en un verdadero "callejón sin salida". El presente artículo es un intento por analizar el proceso de transformación de los servicios de agua potable y saneamiento desde la perspectiva brindada por el enfoque institucional y utilizando el concepto de "governabilidad" como elemento central en la definición de los logros, dificultades y limitaciones identificados.

En tal sentido, se evalúa la coherencia y pertinencia del arreglo institucional que se ha propuesto como paradigma de modernidad sectorial con la naturaleza de los SAPS, 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. Por lo menos tres características propias de los SAPS limitan de manera notoria la aplicación de este arreglo institucional: su condición de monopolio natural, las fuertes externalidades asociadas a la salud y el limitado número de operadores privados. Los elementos señalados podría explicar la baja eficiencia del modelo para resolver algunos de los problemas más notorios y tradicionales del sector, así como en el hecho de haberse originado un conjunto de nuevos problemas sectoriales que no encuentran respuesta dentro del modelo propuesto.

Palabras-claves: Gobernabilidad, agua potable, saneamiento, América Latina.

Abstract: The process of change in drinking water and sanitation services (SAPS-*servicios de agua potable y saneamiento*) in Latin America has made progress since the end of the 1980s, and has followed the general lines that drove changes in all network services, particularly telecommunications and electricity. This process, certainly with different degrees of progress and success in each of the countries in the Region, has been characterized by less dynamism as compared to other services, and it is currently possible to detect a few tendencies that, unless corrected, will keep the sector in a real "dead end". This article is an attempt to analyze the process of change in drinking water and sanitation services from the perspective given by the institutional focus and using the concept of "governability" as a central element in defining the successes, difficulties and limitations identified. In this sense, an analysis is performed of the consistency and pertinence of the institutional arrangement that has been proposed as a paradigm of sectorial modernity with the nature of the SAPS, their effectiveness in overcoming the most pressing problems and the strengths and limitations of the capacities present in Latin American countries, to overcome those problems effectively. At least three characteristics specific to the SAPS clearly limit the application of this institutional arrangement: its condition as a natural monopoly, the strong externalities associated with health and the limited number of private operators. The elements mentioned could explain the low efficiency of the model in solving some of the best known problems that are traditional in that sector, as well as the fact that a new set of sectorial problems arose which do not find an answer within the model proposed.

Key Words: Governability, drinking water, sanitation, Latin America.

INTRODUCCION

Durante más de quince años se ha promovido a nivel mundial la implantación de un nuevo arreglo institucional para la prestación de los servicios públicos por redes orientado a introducir la dinámica del mercado como elemento ordenador del sector, redefiniendo los ámbitos y prácticas de acción tanto del sector público como de la iniciativa privada. Tal transformación ha marcado la agenda sectorial en casi todos los países de América Latina y el Caribe e incluido un amplio proceso de cambio en el modelo de prestación del agua potable y saneamiento. Ciertamente los cambios realizados en los diversos países de la Región han mostrado desiguales niveles de avance y de éxito; pero es indudable que la velocidad de la transformación y sus dificultades han sido mayores a las que presentaron otros servicios, en particular las telecomunicaciones y la electricidad.

El presente artículo es un intento por realizar un balance global de los logros, dificultades y limitaciones del proceso de transformación de los servicios de agua potable y saneamiento (SAPS) en América Latina, después de más de quince años de iniciado el proceso. Para ello, intentaremos realizar un análisis de los cambios desde una perspectiva institucional, buscando valorar el grado de gobernabilidad alcanzado con la implantación del nuevo modelo. A partir de este análisis, se identifica un conjunto de viejos problemas o problemas estructurales que no han podido ser superados a pesar de los esfuerzos realizados y que demandan de nuevas soluciones. Igualmente, el arreglo institucional bajo construcción ha develado una serie de nuevos problemas que requieren de la incorporación de ajustes o revisiones en dicho modelo. El objetivo es proponer vías de acción que permitan relanzar el proceso de modernización de los SAPS mediante el explícito reconocimiento de sus particularidades y de las restricciones propias de los países.

AUGE Y CRISIS DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DIRECTA

El suministro de agua potable ha sido una actividad que tradicionalmente ha convocado la participación de los poderes públicos y particularmente de los gobiernos nacionales, a pesar de que en la gran mayoría de los países son los gobiernos locales los que detentan la

competencia para su prestación. La condición de recurso asociado a la vida le ha conferido al tema del suministro de agua potable una muy alta valoración social y ha generado una fuerte intervención de factores políticos. En particular, mientras las necesidades de suministro de los servicios de agua potable y saneamiento no están cubiertas, su amplia repercusión social los transforma en un asunto altamente político, donde los intereses de corto plazo se privilegian sobre los largos períodos que caracterizan a la industria. Esta ha sido la situación en la gran mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de todo el siglo XX, y en muchos países, continua siendo la constante hoy en día, después de más de quince años intentando la transformación de los mismos.

En efecto, por tratarse de servicios prestados bajo régimen de monopolio natural con fuertes externalidades que afectan a toda la sociedad, el modelo más generalizado de intervención de los gobiernos fue el de la prestación directa o a través de instituciones o empresas de naturaleza pública. Con esta selección se buscaba garantizar el bienestar colectivo en términos de acceso universal al servicio a bajo costo y de la calidad necesaria, para preservar y mantener la salud pública. En pocos países (Corrales, 1998)¹ se exploró la modalidad de gestión privada y en todo caso, se mantuvo sujeta a un fuerte control por parte de las autoridades públicas.

El desarrollo moderno de las redes de agua potable y saneamiento latinoamericano² se

¹“Modelos de gestión pública con un fuerte apoyo financiero para las inversiones permitieron construir en Europa y en los Estados Unidos, una red de provisión de los servicios, que ha mostrado un importante nivel de eficiencia y permitido superar las externalidades del servicio. Uno de los pocos países que construyó el desarrollo sectorial moderno, apoyándose en empresas privadas, fue Francia. Esta evolución histórica es lo que ha permitido que las empresas privadas francesas de agua potable y saneamiento mantengan una posición dominante en el mercado internacional”

² Sabemos el enorme riesgo de imprecisión que corremos al intentar hacer apreciaciones generales para América Latina y el Caribe. Sin embargo, nuestro esfuerzo de generalización se sustenta en las enormes similitudes históricas que han caracterizado la evolución de los SAPS en América Latina y busca identificar los rasgos y retos comunes a buena parte de los sistemas, a pesar de reconocer que siempre han existido excepciones a tales generalizaciones.

produjo entre las décadas del cuarenta y de los setenta bajo el período de sustitución de importaciones, con un modelo de gestión que evolucionó desde sistemas locales hacia la centralización de las actividades en una entidad nacional de diversa naturaleza (servicio, empresa mercantil o instituto autónomo) mayoritariamente de naturaleza pública y dependiente de fuertes aportes fiscales no sólo para el financiamiento de las inversiones sino en muchos casos, también para los costos asociados a la explotación de los servicios. Durante estas décadas y con el objetivo básico de atender las necesidades de salud pública, 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 fueron insuficientes y muy inferiores a los de países desarrollados que mantuvieron sistemas descentralizados aunque con fuerte apoyo de recursos fiscales para el financiamiento de las inversiones.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y en particular, la llamada crisis de la deuda que enfrentaron los países durante la década de los ochenta, encontró a la Región de América Latina y el Caribe, 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 y el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, no hace 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 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.

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, 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.

Al comparar el proceso de transformación de los SAPS con el de otras industrias por redes y particularmente de las de telecomunicación y electricidad, es posible concluir que existen razones estructurales del propio sector entabando la implantación del nuevo modelo. Son las desarmonías existentes entre el arreglo institucional pre-existente y el nuevo; las que podrían estar en el origen de los problemas de *governabilidad* que está caracterizando la situación de los servicios en muchos países latinoamericanos. Dicha crisis será más aguda y más 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.

ARREGLOS INSTITUCIONALES Y GOBERNABILIDAD DE LOS SERVICIOS

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 *Governabilidad*, término tomado del *Governance* inglés, continua sien-

do 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.

Este término 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.

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.

Partiendo de esta definición, son condiciones necesarias para alcanzar niveles apropiados de *governabilidad*:

- 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 y que promuevan la cohesión social,
- 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 esta 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. 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 (Rogers, 2002).³

AVANCES EN LA IMPLANTACIÓN DEL NUEVO MODELO

La transformación que se adelanta 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. El diagnóstico sectorial que sustentó la necesidad de la transformación es que los SAPS se encontraban atrapados en un "circulo vicioso de mala calidad" según el cual el intervencionismo político, entendido como

³ "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."

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.

la intervención de actores públicos en las decisiones gerenciales, operativas o económicas de la industria, con fines políticos de corto plazo u oportunista, y la confusión de roles del Estado, generaban prácticas de gestión ineficientes en las operadoras de los servicios y propiciaba niveles de tarifas bajas que no garantizaban 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.

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. En primer lugar, un nuevo Marco Legal que propiciara la ade-

cuada separación de roles asociados a la prestación de los servicios dentro de los cuales se incluye los de rectoría, los de regulación y los de operación, y la creación de instancias regulatorias independientes que garanticen el cumplimiento de las “reglas de juego” establecidas. En segundo lugar, una política y estructura de financiamiento sectorial que pueda garantizar la sostenibilidad económico /financiera de los servicios a través de una política de tarifas y subsidios acorde con los objetivos sectoriales y, por último, la incorporación de operadores privados con el fin de mejorar la eficiencia de la prestación, mejorar la calidad de los servicios y separar, suficientemente, la operación de las funciones rectoras, reguladoras y controloras, del Estado.

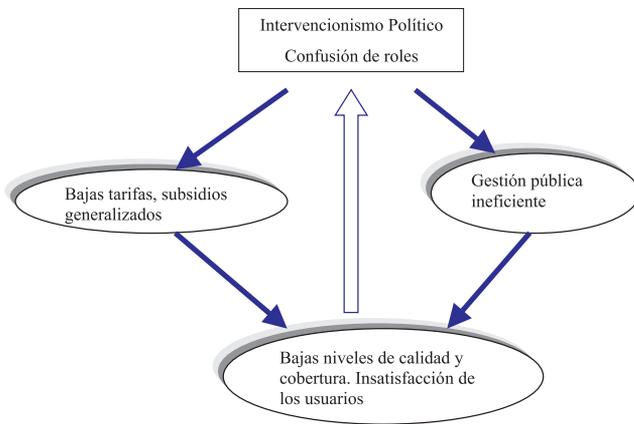


FIGURA 1
Círculo vicioso
de baja calidad.

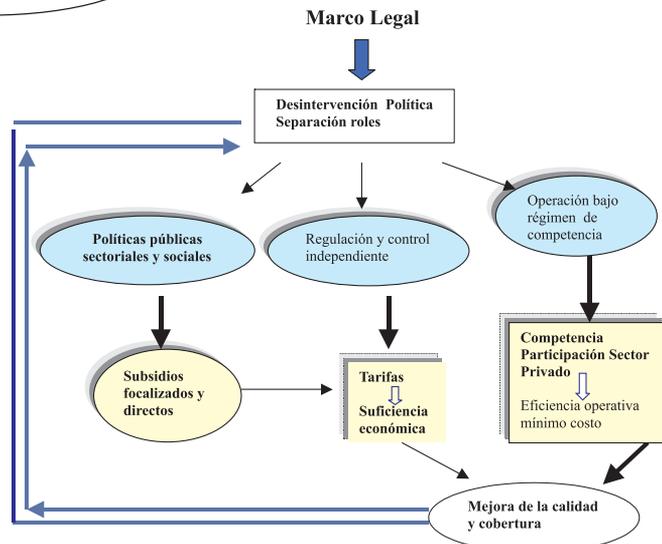


FIGURA 2.
Círculo virtuoso de
mejora de la calidad.

El proceso de *desintervención política* generaría 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 económica 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 “circulo 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 trans-

formación pautadas. Sin lugar a dudas el esfuerzo desplegado tanto por los países como por la Banca Multilateral por impulsar el arreglo propuesto, ha sido enorme pero 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 encuentran: Bolivia, Colombia, Perú, Nicaragua y en menor medida, Honduras, Paraguay, Ecuador, Venezuela 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 la siguiente Tabla se puede observar los diferentes avances logrados en algunos países seleccionados de la Región.

TABLA 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 y los cuales en general, incorpora las nuevas reglas de juego	No Existe	Cada provincia creó su propio ente rector que realiza el seguimiento del contrato de concesión y en consecuencia, de los servicios.	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 Nº 2066, del 04/04/2000. Sustituyo a la Ley Nº 2029 del 10/99 para ajustar a las demandas surgidas por el “Evento Cochabamba”.	Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. Debilidad institucional.	Ente Regulador centralizado creado recientemente	Sistemas La Paz / El Alto, privatizados Alta participación de cooperativas. Fracaso concesión Cochabamba	Altos subsidios cruzados para sostenibilidad de concesión en la Paz-El Alto.	Sistemas integrados y descentralizados Prestación competencia municipal
Brasil	Proyecto de Ley bajo discusión (2001) en el Congreso. Suspendida se aprobación.	Secretaría de Desarrollo Urbano.	Al presente existen algunos entes locales. Autorregulación de las grandes empresas.	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.

(continua)

(continuação)

PAÍSES	LEY según nuevas reglas del juego	Ente rector	Ente regulador	Participación Privada	Subsidios	Estructura de la industria
Ecuador	No se ha aprobado la Ley. Tema fuera de la agenda gubernamental	Secretaría de Saneamiento Ambiental Baja capacidad de respuesta	Regulación por contrato sólo en Guayaquil . No existe en el resto del país	Concesión entregada para la ciudad de Guayaquil	Subsidios cruzados y generalizados	Sistemas integrados y descentralizados
Honduras	Proyecto de Ley bajo discusión.	No existe	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 Nº 294, desde 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	Suspendido el proceso de contrato de gestión para dos provincias (León y Chinandega).	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 el operador nacional	No	En proceso para sitios turísticos	Subsidios cruzados y generalizados	Nacional pero en proceso de descentralización
Perú	Ley General de 1994, modificada en 2002	Bajo creación reciente	Superintendencia Nacional de Servicio Sanitarios (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. Retrasos en su implantación.	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.

LOS LÍMITES DEL MODELO APLICADO A LOS SAPS

El arreglo institucional que sustentó en buena medida la transformación de los servicios públicos por redes, es desde una perspectiva teórica 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, tuvo la ventaja de ser altamente comprensible y simple, lo cual facilitó 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. Sin embargo, se pueden iden-

tificar por lo menos tres características propias de los SAPS que limitan de manera notoria la aplicación de este arreglo institucional.

En primer lugar, la condición de monopolio natural que caracteriza a los SAPS define las condiciones económicas básicas de esta industria. Esta condición, derivada de la tecnología de la prestación, no muestra posibilidades de cambio a mediano plazo. En efecto, en oposición a lo que ha ocurrido con las telecomunicaciones e incluso con el sector eléctrico, el proceso básico de prestación de los SAPS ha sufrido pocas modificaciones. Obviamente, las prácticas asociadas a la gestión de las redes y comercialización de los servicios se han visto facilitadas por la aplicación de tecnologías desarrolladas en otros campos como la electrónica y el control de procesos. Sin embargo, ello no ha alterado radicalmente la economía de la industria la cual desprovista de un motor tecnológico para la transformación que permita aumentar la productividad o que dinamice el desarrollo de nuevos productos, continua siendo un monopolio natural, con muy alta propensión a la integración vertical y horizontal, con un fuerte nivel de inversiones hundidas y con niveles de rentabilidad comparativamente bajos y de largo plazo (Velez, 2001). Estas características le confieren una percepción de riesgo mayor ante fallas de la función de regulación, generan fuertes barreras para la entrada y salida de los agentes sectoriales, impiden las posibilidades de competencia y limitan fuertemente, la sectorización de mercados como mecanismos de adecuación de la calidad de los productos a las disponibilidades de pago de la población.

En segundo lugar, las fuertes externalidades en salud y ambiente asociadas a la industria del agua potable y saneamiento, determinan el grado de intervencionismo político y en buena medida, las posibilidades de sustentabilidad económico financiera de los servicios a largo plazo. La importancia de tales externalidades implica que los SAPS estén sujetos a una triple demanda regulatoria: la de los entes sectoriales de la industria, la de los organismos de salud y la ambiental. El desequilibrio sostenido en cualquiera de estos tres planos, pone a riesgo el proceso de transformación pautado, aunque con plazos de reacción dife-

rentes. En particular, las reacciones sociales ante la falta del servicio o surgidas como reacción ante aumentos de tarifas bruscos o no concertados, ha estado en el centro de las crisis más importantes asociadas a la implantación del modelo. La manipulación política del sector con fines populistas y electorales de corto plazo, son también elementos de alto impacto sobre dicho proceso.

Por último, el relativamente bajo desarrollo de empresas privadas para la prestación de los servicios implica que existen pocos proponentes en los procesos de incorporación de privados con graves consecuencias sobre las posibilidades de incorporar eficiencia a través de la competencia por el mercado, dificultando aún más la construcción del arreglo pautado.

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 un negocio con alta preeminencia de empresas públicas, a nivel internacional, la existencia de empresas privadas interesadas en participar en la Región, es reducida, lo que unido al hecho de que fuera de las grandes ciudades o aglomeraciones de usuarios, en la Región existen un gran número de sistemas pequeños y de alto riesgo (por las condiciones de disponibilidad de recursos hídricos y por la capacidad y cultura de pago de la población), que podrían no ser atractivos para un operador privado internacional.

VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS SECTORIALES

Los elementos señalados podría explicar la baja eficiencia del modelo para resolver algunos de los problemas mas notorios y tradicionales del sector, así como en el hecho de haberse originado un conjunto de nuevos problemas sectoriales que no encuentran respuesta dentro del modelo propuesto. A continuación se presentan los más relevantes de dichos problemas.

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 mas preocupante aún, la velocidad de superación de los problemas de cobertura ha sido inferior y se ha ido consolidando una situación de exclusión social en muchos países de la Región. Una estimación realizada recientemente (Navajas, 2001), 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. Como era de esperar, 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 induce una reflexión sobre las modalidades de intervención propuestas en el modelo donde se privilegian incentivos de mercado para ampliar cobertura y la implantación de subsidios directos a la demanda para atender a la población de menores recursos. Ambos instrumentos se han relevado insuficientes para atender los problemas de exclusión de los servicios. Por una parte, la implantación de subsidios directos eficientes se enfrenta a la debilidad administrativa y la alta discrecionalidad que ha caracterizado a la acción pública. Por la otra, los operadores privados no tienen incentivos económicos para atender los problemas de exclusión (Caso Buenos Aires, Argentina) a menos que se establezcan mandatos expresos en los contra-

tos (Caso La Paz, Bolivia) o que se disponga de fuentes de financiamiento públicos (Caso Cartagena, Colombia) para atender la ampliación y mejora de los servicios en las zonas de mayor pobreza.

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 atiende 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 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. 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 necesi-

dades de subsidios, al mismo tiempo que se deteriora el frágil equilibrio del sector.

Lo que si 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, 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.

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.

Este 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.

La ineficiencia 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 parti-

cularmente 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 de 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

La debilidad del Estado para promover y liderar el proceso de transformación

Durante los últimos veinte años, en la mayoría de los países de América Latina, se ha desarrollado un proceso de desmontaje de algunas organizaciones públicas sin que hasta ahora, hayan sido reemplazadas por otras de mayor eficiencia o pertinencia. En particular en el caso de los servicios de APS, si bien la gran mayoría de los nuevos marcos legales establecen la creación de una instancia especializada para realizar las funciones de diseño e impulso de las políticas sectoriales, sin embargo, prácticamente en ninguno de los países de la Región, se encuentra creado un organismo de tal naturaleza. La transferencia de las competencias por la prestación de los servicios a los Gobiernos locales, lejos de reducir la necesidad de un ente nacional, lo hace más complejo. Ello en la medida que las municipalidades son en una gran mayoría, instancias débiles administrativamente y con baja capacidad para movilizar recursos de inversión.

El debilitamiento paulatino del Estado como factor fundamental de rectoría del quehacer público, ha traído consecuencias negativas para liderar procesos de cambio. A pesar del mandato expreso de muchas de las leyes recientemente aprobadas, el esfuerzo realizado en construir una instancia rectora del sector ha quedado pospuesto frente a la urgencia e importancia asignada al ente regulador. Más aún en los casos en los cuales han existido ambas instancias, se han presentado problemas de coordinación y conflictos de

competencia entre ellas (Caso Colombia y en menor medida, Perú). Producto de esta situación, en la mayoría de los países, no se encuentra interlocutores válidos con el fin de implantar procesos de reforma nacional, construyéndose instancias ad-hoc que no tienen continuidad o asignándolos a instancias oficiales sin competencias técnicas apropiadas. La necesidad de contar con una entidad de esta naturaleza es tanto mayor en la medida que se van revelando la complejidad del proceso propuesto y en particular, el fuerte contenido político de sus postulados, lo cual requieren de una fuerte voluntad de gerencia pública frente a un sector, en muchos casos atomizados y casi siempre, muy intervenido.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA RESTABLECER LA GOBERNABILIDAD

La superación de los problemas señalados, requiere de un ajuste importante en el arreglo Institucional que se ha propuesto, el cual deberá ser lo suficientemente flexible como para permitir abarcar la diversidad de sistemas y de niveles de desarrollo institucional de los países. En particular creemos necesario ajustar dicho modelo a la luz de las dificultades encontradas en su aplicación, reconociendo las diferencias importantes que existen entre los SAPS y otros servicios públicos por redes. Dentro de las áreas de urgente atención se encuentran:

a. Buscar el equilibrio integral del sector a tres niveles distintos, interrelacionados, complementarios y no subordinados: económico / financiero, sociopolítico y ambiental. Entendiendo que el desequilibrio sostenido en cualquiera de estos tres planos, pone a riesgo el proceso de transformación pautado.

b. Privilegiar la cohesión social confiriéndole prioridad a la necesidad de incorporar a los servicios a los grupos desabastecidos que son en general, los más pobres. Ello implica: desarrollar e implantar subsidios cada vez más eficientes, promover tecnologías que permitan la segmentación de mercados y la reducción de costos y reincorporar los servicios dentro del complejo tema del desarrollo urbano de las áreas peri-urbanas.

c. Replantearse el rol del Estado por lo menos en tres ámbitos: en primer lugar, es nece-

sario contar con una instancia dentro del estado, especializada en los temas sectoriales y que pueda llevar la **rectoría** del proceso de una transformación que se ha revelado compleja y de largo aliento. En segundo lugar, recuperar el rol público en el **financiamiento** de parte de las inversiones necesarias para ampliar cobertura en las zonas pobres y para avanzar en el tratamiento de las aguas residuales, todo ello dentro de un aumento de la eficiencia que permita el mejor uso de los escasos recursos disponibles. Por último, es necesario abordar el desarrollo de capacidades regulatorias eficientes dentro de una perspectiva más amplia y de largo plazo que incorpore instrumentos más sencillos, adaptados a las capacidades nacionales y que respondan a la estructura y modelos de gestión existentes, incluyendo los operadores públicos.

d. Redimensionar la contribución de los privados dentro de lo cual se incluye: la promoción de operadores locales u otras figuras gerenciales que permitan aumentar el número de oferentes en los procesos licitatorios; generar operadores privados acordes con las posibilidades y limitaciones de los sistemas pequeños y medianos; reconocer la necesidad de reducir los riesgos del negocio y de buscar fórmulas de cooperación público / privado que faciliten el financiamiento del aumento de cobertura de los servicios.

e. Reinventar la empresa pública con el fin de mejorar la eficiencia de los servicios prestados, garantizar su sustentabilidad económico financiera a largo plazo, propiciar la transpa-

rencia de los gastos y limitar el intervencionismo político que hasta ahora la ha caracterizado. Esta tarea es particularmente importante cuando reconocemos que por lo menos durante un largo periodo, los operadores públicos tendrán una responsabilidad importante en la prestación de los servicios regionales.

f. Mejorar la información y transparencia sectorial mediante un activo proceso de difusión de información relevante y de incorporación de la sociedad y en particular de los usuarios, en las actividades de planificación sectorial, diseño de soluciones y la regulación, control y seguimiento de las operadoras

La construcción de una estrategia para los SAPS es todavía una materia pendiente. La experiencia ha demostrado que no existen soluciones únicas ni rápidas y que la superación de los viejos y nuevos problemas sectoriales, necesariamente demanda del compromiso de múltiples actores y de un esfuerzo de construcción paulatina. Se trata del complejo proceso de construcción social de una nueva institucionalidad y la experiencia de los últimos años nos pone en evidencia que se trata de un proceso largo en el cual la transición resulta tan importante como el punto de llegada. El cambio será necesariamente gradual, comprender su naturaleza multisectorial, las limitaciones y potencialidades de cada sistema y los estrechos lazos que se plantean entre dicho proceso y los niveles de cohesión social resulta relevante para que se preserve o restituya según sea el caso, la *gobernabilidad* sectorial.

Referências

- CORRALES, M.E. 1998. **El reto del agua**: cambios institucionales en los servicios públicos por redes. Caracas: GALAC.
- NAVAJAS, F. 2001. **Mirando los niveles de cobertura del servicio de agua potable y saneamiento**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ROGERS, P. 2002. Water governance. In: ANNUAL MEETING OF THE BOARD OF GOVERNORS OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 43., 2002, Fortaleza. Washington: Inter-American Development Bank.
- VELEZ, C. 2001. **Competencia y regulación en los servicios de redes públicas**: semejanzas y diferencias entre sectores. Trabajo presentado en Seminario de Regulación del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, Bogotá.