

Participación del sector privado en los sistemas de agua potable y saneamiento:

Ventajas, riesgos y obstáculos

Paulina Beato

Informe Técnico

Paulina Beato es Economista Principal de la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Indice

Introducción	1
Un círculo vicioso de ineficiencia creciente en los servicios de agua y alcantarillado	3
La ruptura del círculo vicioso y la participación del sector privado	8
Obstáculos para la incorporación del sector privado a los servicios	11
Marcos reguladores y riesgo político	11
Política de precios	13
Expectativas de las autoridades	14
Disponibilidad de operadores	16
Mercados Financieros	17
Rechazo social y político a los procesos de incorporación del sector privado	18
Consideraciones finales	21
Bibliografía	24

Introducción

En la década de los ochenta, se produjo en Latinoamérica un cambio en los modelos de provisión de los servicios públicos: electricidad, teléfono, aseo, agua y alcantarillado. En los modelos tradicionales¹, un ente público es propietario y gestor de las infraestructuras; en los nuevos modelos, el sector público es regulador y garante del equilibrio entre los intereses de los consumidores y de las empresas suministradoras de servicios. En los modelos tradicionales, los precios, no cubren, en muchas ocasiones, el coste del servicio², requiriendo las entidades prestadoras de aportaciones de los presupuestos públicos bien para

cubrir costes operativos o bien para hacer frente a los gastos de inversión; en los nuevos modelos los precios deben cubrir el coste del servicio, entre ellos, los costes derivados de las inversiones. El mercado y la competencia son sustituidos en mayor o menor grado por la intervención de las entidades públicas en los modelos tradicionales; sin embargo, en los nuevos modelos la competencia, por el mercado o dentro del mercado, es una pieza clave para promover la eficiencia. Los nuevos modelos con las peculiaridades apropiadas han penetrado también en la prestación de servicios de agua y alcantarillado, cambiando las reglas del juego de los principales agentes involucrados en la organización de estos servicios. No obstante, en este sector presentan algunas características diferenciales que merecen destacarse. En primer lugar, la competencia dentro del mercado juega un papel limitado en la prestación de éstos y la competencia por el mercado es, en cambio, un elemento clave para el aumento de la eficiencia y la fijación adecuada de los precios. En otros servicios, por ejemplo electricidad y algunos servicios de telefonía, la competencia dentro del mercado, al por mayor o al por menor, juega un papel fundamental para reducir los costes y fijar adecuadamente los precios. En segundo lugar, la regulación y la prestación de estos servicios depende principalmente de decisiones de los gobiernos locales, mientras que en otros sectores de infraestructura estas funciones corresponden a los gobiernos centrales. En tercer lugar, los nuevos modelos de prestación de los servicios de agua y alcantarillado incluyen subsidios para grupos sociales de bajas rentas, mientras que en otros servicios públicos los subsidios suelen desaparecer después de las reformas.

¹ Los dos modelos de provisión de infraestructura considerados en este artículo son una simplificación de los modelos del mundo real. Tal simplificación es útil para identificar y analizar la diversidad de organizaciones en relación a dos modelos simples. La denominación del modelo tradicional y nuevo modelo debe entenderse dentro de la tendencia hacia una mayor participación del sector privado que se inició después de la crisis de la deuda en Latinoamérica, aunque tal participación del sector privado en la provisión de infraestructura no es algo nuevo de la última década. En el siglo pasado, los modelos con participación del sector privado predominaban en la provisión de infraestructuras, desde los años cuarenta y hasta la década de los ochenta, los modelos de propiedad pública son los dominantes en la provisión de infraestructuras. Para una discusión de la evolución de los modos de participación pública y privada en la provisión de servicios de infraestructura, ver Klein y Roger (1994).

² Esta característica de que los precios no cubren los costes del servicio no es uniforme en los distintos países y servicios de infraestructura. El precio del servicio de teléfono cubre el coste en la mayoría de los países, mientras que el precio del agua no cubre el coste en casi ningún país.

La experiencia de participación privada en los servicios de agua y alcantarillado es reciente en los países de Latinoamérica. La primera concesión del servicio fue hecha en Buenos Aires, Argentina, durante la década de los noventa. Desde esa fecha, nuevas experiencias se han ido acumulando, Córdoba, San Miguel Tucumán y Santa Fe en Argentina, Monagas en Venezuela, Cartagena de Indias y Barranquilla, en Colombia, La Paz en Bolivia. Sin embargo, en otros países, como por ejemplo en Francia y en España, la participación del sector privado en el suministro de agua y alcantarillado se remonta al siglo pasado. Además, la participación privada ha sido creciente a lo largo del siglo XX. En Francia, las olas de nacionalizaciones que se produjeron después de la segunda guerra mundial y en los años 1982 y 1983, no afectaron a las empresas de los servicios de agua y alcantarillado. En España, durante la última década, multitud de municipios sin prácticamente intervención del Gobierno Central han transferido la gestión de los servicios a empresas del sector privado bajo distintas modalidades, concesiones, empresas mixtas, contratos de gestión. En los países de América Latina, se espera que aumente la incorporación del sector privado en los próximos años. Actualmente, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela tienen iniciados nuevos procesos para incorporar al sector privado a sus servicios de agua y alcantarillado. Esta incorporación está previsto que se haga bajo una amplia variedad de modalidades³: contratos de concesión, contratos para la gestión integral con riesgo comercial soportado por el sector privado o con riesgo comercial compartido entre el sector público y privado y empresas de capital mixto.

³Para una descripción de las ventajas e inconvenientes de las modalidades de participación privada, ver P. Beato y A. Vives (1996).

El objetivo de este trabajo es analizar la incorporación del sector privado a los servicios de agua y saneamiento desde una doble perspectiva. De un lado, se discute en qué medida la incorporación del sector privado permite romper el círculo de ineficiencia en la que están atrapados la mayoría de los servicios de agua y alcantarillado en la región y promover la eficiencia en la provisión de estos servicios. De otro, se analizan los riesgos y los obstáculos para dicha participación. Aunque los obstáculos son reales, los mismos se agrandan por la presión de algunos grupos sociales interesados en provocar alarma social durante los procesos de incorporación privada. El rechazo social es, en muchas ocasiones, el obstáculo mayor para la implementación de los procesos.

El resto del documento está organizado en cinco secciones. La sección 2 analiza el círculo vicioso en que se encuentran la mayoría de los servicios de agua y alcantarillado de la región. La sección 3 discute en qué medida la participación privada permite romper el círculo vicioso de ineficiencia creciente de los servicios. La sección 4 discute los riesgos y obstáculos reales que entorpecen una efectiva participación del sector privado. La sección 5 discute el rechazo social y político a la participación privada en los servicios de agua y alcantarillado. La sección 6 presenta las principales lecciones del análisis.

Un círculo vicioso de ineficiencia creciente en los servicios de agua y alcantarillado

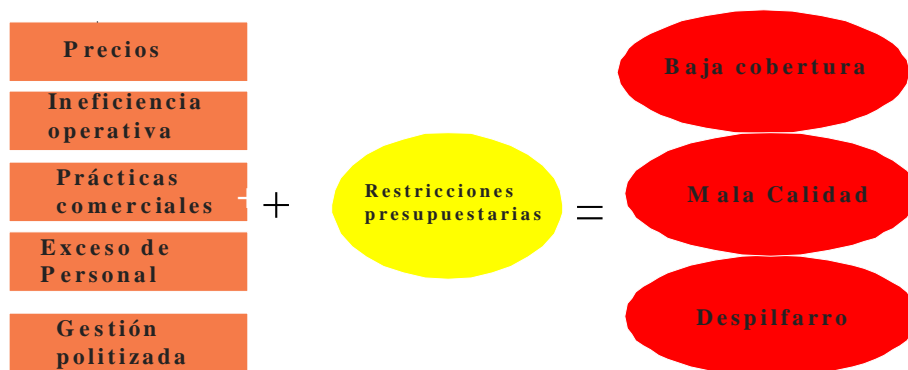
En la organización tradicional de los servicios de agua y alcantarillado en Latinoamérica, un conjunto de factores: precios bajos y estructura inadecuada de tarifas, gestión interna ineficiente, interferencia política y tecnologías comerciales obsoletas, provocan un empeoramiento continuo de la calidad, impiden un aumento de la cobertura de los servicios a la población y generan un despilfarro creciente en el uso y aprovechamiento del agua. El deterioro de los servicios a su vez empeora y politiza la gestión de los mismos haciendo inviables las subidas de precios. De esta forma, muchos servicios de agua y alcantarillado de Latinoamérica están presos en un círculo vicioso de ineficiencia creciente y requieren romper con

que configuran y autoalimentan este círculo vicioso de ineficiencia creciente⁴ (Cuadro 1).

En primer lugar, los precios medios no cubren el coste del servicio, ni siquiera los costes de operación y mantenimiento. En pocos servicios de la región los precios medios superan los 50 centavos de dólar por metro cúbico, mientras que los costes están por encima de los 100 centavos de dólar. Por ejemplo, en Guayaquil el ingreso medio por metro cúbico de agua facturado fue en 1996 de 69 centavos de dólar, mientras que el coste medio fue de 120 centavos de dólar. La estructura de precios es también ineficiente. En la mayor parte de los servicios, los consumidores industriales están subvencionando a los consumidores

Cuadro 1

Círculo de ineficiencia creciente



los modelos tradicionales para salir del mismo. Sin embargo, antes de discutir los caminos de salida es conveniente identificar los elementos

domésticos. Por ejemplo, en Guayaquil en el año 1996, el 90 % de los usuarios pagaban una

⁴ Otra formulación del círculo de ineficiencia creciente puede encontrarse en Spiller y Savedoff (1997).

tarifa inferior al coste del servicio, mientras que el 10% pagaban una tarifa muy superior al coste del servicio (ver Cuadro 1). Estas distorsiones en los precios provocan que los grandes consumidores abandonen el servicio y busquen otras alternativas de suministro. El resultado es que se quedan en el sistema aquellos que no pagan y lo abandonan aquellos que tienen capacidad de pago. Por tanto los ingresos para hacer frente a los costes del servicio son cada vez menores y los costes medios del suministro cada vez mayores.

En segundo lugar, la ineficiencia operativa es muy alta. No se hace mantenimiento preventivo de las instalaciones, no se controlan las fugas, ni las presiones. Las redes de las ciudades no están divididas en sectores lo que implica interrupciones de grandes zonas para efectuar reparaciones menores de la red. Los niveles de agua no contabilizada⁵ se estiman entre el 40 y el 50% en la mayoría de los servicios. Pero tales índices son estimados, no medidos, en la mayor parte de los casos. La razón es que no existe siquiera macromedición fiable del agua producida en las plantas potabilizadoras.

Las prácticas comerciales son también obsoletas. El consumidor de agua no es un cliente al que hay que atender cuidadosamente para que no cambie de suministrador. El consumidor es un abonado que está cautivo y que además paga poco. La supervivencia y continuidad de la empresa no depende de los pagos de los consumidores, ni del nivel de satisfacción de los mismos. A los consumidores que no pagan el servicio no se le corta el suministro, pero a cambio reciben un trato poco respetuoso. Veamos algunos ejemplos de esta falta de cortesía con el

⁵Relación entre el agua potabilizada y el agua facturada.

usuario. A los usuarios no se les factura por su consumo real, sino por unas estimaciones en las que el consumidor no ha participado, ni entiende. En unos casos, la facturación estimada es una consecuencia de la ausencia de micromedición a nivel de usuario; en otras, el micromedidor está instalado, pero ni se lee para preparar las facturas ni se le da el mantenimiento adecuado. Los abonados tienen que pagar a menudo sus facturas guardando largas colas, generalmente no pueden pagar ni en bancos, ni en centros comerciales. En definitiva, el pago es una tarea difícil e ingrata para el abonado y el no pago no tiene consecuencias adversas. Los resultados de prácticas comerciales obsoletas son altos niveles de pérdidas comerciales, despilfarro y bajos niveles de cobranza.

La mayoría de los sistemas tienen costes de personal muy altos debido al exceso de personal y a las prácticas retributivas. Nótese que en muchos servicios se llega a 15 empleados por 1000 conexiones, mientras que en los servicios bien gestionados esta cifra es de 3 a 4 empleados por 1000 conexiones. Aunque este indicador es por sí solo bastante representativo, si se analiza la participación de los costes de personal en el total de costes operativos se obtiene una idea de la capacidad de los servicios para atender la operación y el mantenimiento. De acuerdo con el estudio de Yepes y Dianderas (1996) dicha participación es superior al 60% en los servicios de Costa Rica y México, está entorno al 55% en los servicios de Colombia y Brasil. En España y Francia, esta relación es inferior al 25%. Además, en muchos casos, la empresa pública prestadora del servicio se compromete a unas obligaciones de pensiones de jubilación para con sus empleados que no podrá atender en el futuro puesto que no dota ningún fondo para hacer frente a las mismas. El coste de las pensiones no es internalizado en la mayoría de las

Estructura de tarifas en los servicios de Guayaquil, Ecuador

Cuadro 2

Categorías de usuarios	Cargo fijo mensual (dólares)	Cargo variable (dólares por m ³ de agua)	Alcantarillado (recargo porcentual sobre el cargo variable)
Residencial Subsidiado Normal	1.50	0.06	60%
	1.50	0.27	60%
Comercial	1.85	0.83	80%
Industrial	3.45	1.40	100%

empresas de agua y alcantarillado. Es decir, el coste de las obligaciones de retiro y jubilación no se contabiliza, ni es sometido a control alguno. El resultado son unas obligaciones de pensiones no cuantificadas y además crecientes. Por último, en la mayoría de estos servicios no existe una gerencia profesional sino que la gerencia está unida a los avatares de los procesos políticos. El órgano máximo de administración de los servicios es el Directorio, que está presidido por el alcalde, en el caso de servicios municipales, y compuesto por miembros de la corporación municipal. El directorio está conformado por personas que tienen intereses que pueden ser incompatibles con los objetivos de la empresa. La gerencia es nombrada por el directorio; los gerentes se cambian en consonancia con los avatares políticos y por tanto no tienen tiempo para implementar planes de gestión a medio y largo plazo. En casi ninguno de estos servicios existe un comité de gerencia que tome decisiones colegiadas. El gerente tiene poca independencia para tomar decisiones, pero

interviene en detalles insignificantes de la gestión diaria. Es común ver a un gerente general autorizar la compra de gasolina de un automóvil. La ausencia de sistemas de información para la gestión empresarial es otra característica común de los servicios. Por ejemplo, no se preparan estados financieros mensuales, ni se controla la ejecución de los presupuestos a partir de la información contable.

Los factores analizados hacen inviable que los servicios generen flujos de caja positivos. En la mayor parte de los servicios los ingresos permiten pagar la nómina, pero no un mantenimiento adecuado de los servicios, cuanto menos abordar las inversiones de mejora y expansión de los sistemas. La conjugación de todos estos factores genera niveles de calidad inaceptables, en términos de continuidad del servicio y de calidad de las aguas, bajos niveles de cobertura y grandes despilfarros (ver Cuadros 3 y 4).

Población con acceso a agua tratada (Porcentaje sobre el total de población)

Cuadro 3

País	Áreas urbanas	Áreas rurales	País	Áreas urbanas	Áreas rurales
Argentina	73	17	El Salvador	95	16
Argentina	73	17	Haití	55	34
Bolivia	82	21	Honduras	90	54
Brasil	99	68	Jamaica	92	48
Chile	100	31	México	90	66
Colombia	90	90	Perú	76	24
Ecuador	79	45	República Dominicana	75	40
Guatemala	84	51	Venezuela	68	67

Fuente: World Development Indicators, 1997

Con anterioridad a los años ochenta, cuando las restricciones presupuestarias del sector público eran menores que las actuales, era posible enmascarar los problemas pero no solucionarlos. En aquellos tiempos, los servicios abordaron inversiones costosas, pero no instrumentaron un mantenimiento racional. Ello fue así porque el presupuesto público aportó con frecuencia fondos para la financiación de inversiones, pero no aportó los fondos para el mantenimiento de los sistemas. En otras palabras, el mantenimiento se sustituyó por nueva inversión. Así, pues, aunque el despilfarro era importante, el deterioro de los servicios era más lento.

Las restricciones presupuestarias, al reducir sensiblemente el volumen de inversiones, han provocado una aceleración del deterioro de los servicios. Con un deterioro creciente, las autoridades no se atreven a incrementar tarifas, la dependencia de la empresa del poder político es creciente, la ineficiencia operativa

cada vez mayor y el abandono del consumidor cada vez más acentuado. El círculo está cerrado.

Acceso al Servicio de Alcantarillado en Zonas Urbanas (Porcentaje de población urbana con acceso)

Cuadro 4

País	Cobertura	País	Cobertura
Argentina	100	Haití	43
Bolivia	64	Honduras	91
Brasil	83	Jamaica	89
Chile	100	México	81
Colombia	70	Perú	60
El Salvador	91	República Dominicana	75
Ecuador	69	Venezuela	55
Guatemala	82		

Fuente: World Development Indicators, 1997

La ruptura del círculo vicioso y la participación del sector privado

La salida del círculo vicioso descrito en la sección anterior no es un tarea fácil. Muchos servicios de la región han diseñado programas de fortalecimiento institucional, de incremento y racionalización de políticas de precios, de micromedición y reducción de pérdidas para mejorar la eficiencia de los servicios. Estos programas han estado, en muchos casos, promocionados y apoyados por instituciones multilaterales. El éxito de los mismos ha sido limitado y en pocas ocasiones han sacado a los servicios del círculo vicioso en que estaban atrapados. La razón es que el apoyo financiero de los organismos multilaterales ha podido forzar un cambio en los factores que conforman el círculo, pero la duración del mismo se ha limitado al período de ejecución del programa porque estos no introdujeron una estructura de incentivos estable para promover la eficiencia y autosostenibilidad de los servicios, sino que impusieron unos compromisos que son imposibles de controlar cuando la operación de préstamo ha concluido (ver Recuadro 5).

La incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado generalmente no altera el carácter de monopolio de los servicios a nivel local. Ello es así porque el servicio de agua y alcantarillado tiene características de monopolio natural, es decir, el suministro de los servicios a través de una única empresa tiene un coste menor que el suministro a través de varias empresas.

Recuadro 1

Limitaciones de los programas de fortalecimiento institucional

Ejemplo 1. La adaptación de las tarifas a los costes. Los organismos multilaterales en la década de los ochenta han financiado programas de inversión condicionados, en algunos casos, a la adecuación de las tarifas a los costes en el servicio correspondiente. En esos servicios se han observado subidas puntuales de las tarifas que casi nunca han conseguido adaptar las tarifas a los costes de manera estable. Ello ha sido así porque aunque en algunos casos las tarifas elevaron hasta cubrir el coste del servicio, no se implantaron procedimientos estables de actualización de las mismas. En casi todos los casos el esfuerzo de adaptar las tarifas a los costes culminó cuando finalizó el apoyo financiero. Como las tasas de inflación en la región han sido altas, la falta de procedimientos de actualización de las tarifas, o lo que es lo mismo, el mantenimiento de las tarifas en términos monetarios, genera inmediatamente una brecha entre precios y costes en términos reales igual o mayor que la que existía antes del inicio de los programas .

Ejemplo 2. La micromedición. Un gran número de programas de organismos multilaterales en el sector de agua y saneamiento tienen entre sus objetivos el uso eficiente del agua. Para evitar despilfarro, incluyen, como un componente, la instalación de micromedidores a los usuarios. En la mayoría de estos programas, los micromedidores, que tienen un elevado coste, se han adquirido en su totalidad, se han instalado en una proporción menor y ni se mantienen ni se utilizan para preparar las facturas de los usuarios.

Esto significa que la incorporación del sector privado no promueve la eficiencia a través de incrementar la competencia en el mercado puesto que la empresa privada es un monopolista dentro de su área de suministro. La eficiencia a través de la participación del sector privado se produce por dos vías.

La primera vía es la competencia por el mercado que se produce a través de los procesos competitivos de incorporar a las empresas privadas a los servicios, y a la competencia por comparación entre los distintos sistemas de un país que se puede generar a través de esquemas de regulación e información apropiados (ver Klein e Irwin, 1996). La segunda vía está relacionada con la capacidad del sector privado de introducir tecnologías eficientes e independizar de forma estable la gestión y los precios de los avatares de la política. A continuación se analiza cómo se articula la ruptura.

En primer lugar, los operadores privados aportan tecnología y saber hacer en la gestión empresarial. Para ello, desarrollan programas de incorporación de tecnología y mejora de gestión a medio y largo plazo. Las empresas públicas también podrían adoptar estos programas y en muchos casos los inician. Sin embargo, los cambios de los equipos de gerencia provocados por cambios políticos con frecuencia dejan estos programas a medio ejecutar. Por otro lado, la experiencia muestra que los sistemas gestionados privadamente obtienen mejor calidad con menor volumen de inversiones. Esto es así, porque las empresas públicas tienen restricciones para optimizar los recursos debido a las mayores restricciones para realizar gastos corrientes, con excepción de personal, que para gastos de inversión. Así, para evitar las restricciones, las empresas

públicas invierten por encima de los niveles óptimos y encarecen los costos del servicio. La empresa privada no tiene estas restricciones y por tanto optimiza la utilización de los recursos y logra menores costes.

En segundo lugar, la participación privada requiere una política de precios transparente y estable. La incorporación del sector privado obliga a explicitar, a priori, las reglas del juego para la fijación de los precios en los contratos. Los precios se determinan en función de parámetros técnicos, inversiones, calidad y grado de cobertura y el operador privado controla el cumplimiento de las cláusulas de precios. Se puede argumentar que las autoridades pueden establecer fórmulas de fijación de precios sin necesidad de incorporar al sector privado. Sin embargo, es muy difícil para una autoridad política cumplir unas reglas de determinación de tarifas sin que un agente externo controle el cumplimiento de las mismas. Por ejemplo, es difícil que el alcalde de una municipalidad eleve las tarifas de agua y alcantarillado durante un período electoral sin un agente externo que le obligue al cumplimiento de un contrato. La razón es simple. Perdería votos y los beneficios se obtendrían a largo plazo, quizás cuando el candidato de la oposición esté ocupando su puesto.

Una tercera ventaja de la incorporación del sector privado es que independiza las decisiones políticas de las decisiones de gestión empresarial. Con la incorporación del sector privado, los gerentes de los servicios de agua y saneamiento los nombran los accionistas y no se sustituyen cada vez que cambia la autoridad política. Los gestores pueden implementar planes de gestión a medio y largo plazo. Se pueden equivocar, pero su

carrera profesional depende de su capacidad para gestionar el servicio y no de su relación política con la autoridad correspondiente.

En cuarto lugar, la incorporación privada aumenta la capacidad financiera de los servicios. Este aumento se produce por dos motivos, por un lado, la participación privada al mejorar la cobranza y reducir los costes, aumenta el flujo de caja interno. Por otro, la incorporación del sector privado va asociada a incrementos de fondos externos, vía capital o deuda. Por ejemplo, en el contrato de concesión del servicio de agua y alcantarillado de la Paz, Bolivia, firmado en agosto de 1997, la concesionaria se compromete desembolsar de manera inmediata US\$10 millones y a realizar inversiones por valor de US\$75 millones.

Así pues, la participación del sector privado permite la ruptura del círculo de ineficiencia creciente. Sin embargo, para lograr que la incorporación del sector privado efectivamente rompa este círculo y se inicie un camino

estable hacia la consecución del binomio óptimo calidad-precio son necesarias además dos condiciones: un modelo de participación del sector privado adecuado a las características del servicio y una regulación del servicio creíble, estable y no intervencionista. Una discusión de estos dos temas está fuera del ámbito del presente artículo.

A pesar de la capacidad de la incorporación privada de romper los frentes que configuran el círculo vicioso de ineficiencia creciente, los procesos de incorporación del sector privado no están libres de obstáculos. En algunos países, los obstáculos no han permitido que culminen procesos de participación del sector privado ya iniciados, como es el caso de la concesión de Lima o la de Caracas. En otros casos, el rechazo social y político impide que los procesos siquiera se inicien. El resto del artículo está dedicado a analizar los obstáculos que frenan o impiden los procesos de incorporación del sector privado.

Obstáculos para la incorporación del sector privado a los servicios

Marcos reguladores y riesgo político

Un primer obstáculo para la incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado es la ausencia de regulaciones coherentes y claras para el sector de agua y alcantarillado. La normativa de calidad de servicio y la referente a la determinación de las tarifas está dispersa en diferentes leyes y reglamentos y bajo la competencia de diversos ministerios. Todo ello da un margen de discrecionalidad demasiado amplio a las autoridades. Además, en muchos casos las competencias entre los gobiernos centrales y locales se superponen, y en algunos casos se contradicen. Esto es debido a que en muchos países de la región, la autoridad que tiene la potestad para llegar a un acuerdo con el sector privado en relación con los servicios de agua y alcantarillado es la autoridad local, mientras que el gobierno central fija las reglas del juego de los servicios. Esta división de funciones produce en el sector de agua y alcantarillado solapamientos y conflictos reguladores más a menudo que en otros servicios públicos domiciliarios en los que la potestad reguladora de los gobiernos locales y municipales es menor.

Aunque en muchos países se han dado pasos para hacer las decisiones de las autoridades menos discrecionales y más claras, estas regulaciones son demasiado nuevas para inspirar confianza. De hecho, las entidades reguladoras y los marcos reguladores se establecen en muchos países al mismo tiempo que se incorpora el sector privado. Por tanto,

los inversionistas no tienen experiencia de como serán aplicadas las nuevas regulaciones. Tampoco las entidades reguladoras tienen un historial que avale la independencia de sus decisiones y su capacidad técnica para evaluar determinados problemas. Los inversionistas también se quejan de las dificultades prácticas de separar las funciones entre gobierno central y local, ello incluso en los casos en que las leyes hacen esfuerzos por delimitar las competencias entre ambas autoridades. También, en muchos casos, los inversionistas rechazan los mecanismos para dirimir disputas por ser demasiado lentos. Tienen la impresión de que las decisiones erróneas no serán modificadas a tiempo puesto que los tribunales y los sistemas de arbitraje tardan mucho en emitir sus veredictos. Una vez emitido, a veces, se requiere mucho tiempo para su ejecución.

Como consecuencia de esta falta de estabilidad y de claridad de la normativa y del funcionamiento de los sistemas de dirimir disputas, los inversionistas perciben un riesgo político alto, que se traduce en el rechazo a invertir o en la demanda de altas retribuciones para compensar este riesgo. Cabe distinguir el riesgo político tradicional y el riesgo político no tradicional o de incumplimiento de políticas o contratos. El riesgo político tradicional es el riesgo de que una autoridad pública decida expropiar o confiscar la propiedad de una empresa, declarar la moneda del país inconvertible o el riesgo derivado de guerra o

revolución. El riesgo político no tradicional es el riesgo derivado de un cambio en las normativas económicas o sectoriales, de un incumplimiento de contrato. Por ejemplo, un cambio en la normativa de medio ambiente que obligue a los operadores de agua al tratamiento de las aguas servidas puede generar pérdidas en las empresas al obligarle a inversiones en plantas de tratamiento no previstas en la firma del contrato de concesión. Otro ejemplo es un cambio en los criterios de actualización de las tarifas que reduzca los ingresos del concesionario por debajo de los ingresos esperados con los criterios anteriores. Otro ejemplo del riesgo político no tradicional es la creación de un mercado de derechos de agua cruda que obligará al concesionario a pagar un precio por el uso del agua sin permitir su repercusión al usuario final.

A pesar de que la oferta privada de seguros de riesgo político tradicional es muy limitada, la oferta de seguro por parte de entidades o agencias públicas es bastante amplia. Los inversionistas de los países de la OCDE suelen tener cobertura de este riesgo a unos precios bastante asequibles. Ello es así porque la mayoría de los países de la OCDE tienen agencias públicas o cuasi públicas que cubren estos riesgos con cargo a los presupuestos públicos para fomentar la inversión en el exterior y la exportación. MIGA, una agencia multilateral del grupo del Banco Mundial, cubre el riesgo político tradicional de los inversionistas procedentes de países de fuera de la OCDE. Así pues, el riesgo político tradicional de la inversión derivada de la incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado estaría bastante cubierto. En otras palabras, la falta de cobertura de riesgo político tradicional no es un obstáculo para la incorporación del sector privado a estos servicios.

La oferta de seguros para el riesgo político no tradicional es mucho más limitada. Dos razones explican fundamentalmente la estrechez de este mercado. La primera es la dificultad de definir y tipificar los eventos cubiertos por el seguro o la garantía. La segunda está relacionada con el comportamiento inadecuado de los agentes económicos que la cobertura de determinados riesgos políticos no tradicionales puede promover. Un ejemplo ayudará a ilustrar estos problemas. Supongamos un contrato de concesión que incluye una cláusula que fija las tarifas para los tres primeros años de la concesión y establece que las tarifas de años posteriores se fijaran de manera que se cubran todos los costes de servicio, cuando este sea prestado en condiciones de eficiencia. Supongamos que se produce una disputa entre las autoridades y el operador sobre la forma de estimar los costes que deben ser cubiertos por la tarifa. Las autoridades estiman el coste calculando una depreciación de las instalaciones suponiendo una vida útil de las mismas de 30 años y unas pérdidas en el sistema del 15%. Por su parte, el operador calcula la depreciación suponiendo una vida útil de 25 años y unas pérdidas del 25%. El operador argumenta que su cálculo es correcto porque las pérdidas se han reducido de un 50% a un 25 % en los últimos tres años y la autoridad le responde aun puede reducir más las pérdidas puesto que otros servicios del país han alcanzado niveles inferiores al 15 %. En lo que se refiere a la vida útil de las instalaciones la discusión discurre el términos similares. Como consecuencia de estas discrepancias de criterios, las tarifas finalmente fijadas por la autoridad son un 20% inferiores a las demandadas por el operador. En estas condiciones, el operador sería incapaz de demostrar un incumplimiento de contrato puesto que el margen de interpretación es

amplio y la evidencia para apoyar los argumentos es limitada y por tanto tendría dificultades para reclamar a una entidad aseguradora. Así pues, es difícil que se desarrolle un mercado para asegurar este tipo de riesgos. Imaginemos que el operador para evitar los problemas de interpretación antes mencionados ha sido capaz de contratar un seguro que garantiza un nivel de ingresos por servicios independientemente del volumen de clientes servidos. Si los ingresos garantizados cubrieran una porción importante de los costes, el operador perdería interés en expandir la red, mejorar la calidad y la atención al cliente. Los perdedores serían los consumidores y la entidad aseguradora

El riesgo político no tradicional se mitiga con el establecimiento de marcos reguladores e instituciones de regulación adecuadas. Sin embargo, puesto que a los inversionistas les lleva tiempo tener confianza en los mismos, los contratos de incorporación del sector privado deben incluir cláusulas que refuercen la seguridad jurídica de los operadores frente a las decisiones de las autoridades correspondientes. Entre estas cláusulas, las que se refieren a los principios y guías para revisar y actualizar las tarifas, y las que se refieren a los procedimientos para dirimir disputas, además de reducir el riesgo político, hacen viable la cobertura de los mismos a través de la contratación de pólizas de seguro u otros esquemas de garantías.

El papel de estas cláusulas en reducir el riesgo político y la promover la cobertura del mismo se puede analizar ampliando el ejemplo anterior. Supongamos que el contrato de concesión del ejemplo, además de una cláusula explicitando que las tarifas deben incluir todos los costes del servicio gestionado en condiciones de eficiencia, incluye una cláusula

por la cual un ente de arbitraje ágil, técnicamente capacitado e independiente dirimirá las divergencias entre el operador y las autoridades y establece que las decisiones del mismo serán de obligado cumplimiento para las partes. La introducción de la cláusula de arbitraje reducirá el riesgo político percibido por los inversionistas. Además, estos podrán asegurarse contra el evento de que las autoridades no acaten una decisión de la entidad de arbitraje mientras que no puede asegurarse contra el evento de incumplimiento de una cláusula del contrato que incluya solo principios generales para la revisión y actualización de las tarifas.

La reducción de este obstáculo requiere, sin duda, el establecimiento de un marco regulador que delimite las funciones de los agentes relevantes. Sin embargo, puesto que a los inversionistas les lleva tiempo tener confianza en tales marcos generales, esta falta de confianza se puede aminorar incluyendo en los contratos de concesión, o de gerencia, cláusulas que garanticen los derechos del operador.

Política de precios

La política de precios que practican la mayoría de los servicios de agua y alcantarillado en Latinoamérica es un obstáculo importante para la participación del sector privado. Como se ha dicho anteriormente, los ingresos por tarifas en la mayoría de las empresas no cubren ni siquiera los costes de operación y mantenimiento. Tampoco existe una práctica de revisión de tarifas de acuerdo con los costes. Estas prácticas obstaculizan los procesos de incorporación del sector privado por las razones siguientes.

En primer lugar, la necesidad de elevar las tarifas para hacer viable la incorporación del sector privado sin acudir a transferencias de los presupuestos de las entidades públicas genera en la sociedad una asociación entre la participación privada y las elevaciones de tarifas. Tal asociación genera un rechazo social a la participación privada que se encargan de alimentar los grupos de interés que están recibiendo agua subsidiada. La población de los estratos de renta más baja que, además de no recibir agua por tubería, pagan el agua a precios muy superiores al resto de la comunidad porque se ven obligados a comprarla a tanqueros, se aúnan a veces a las protestas debido, en gran medida, a falta de información. Los grupos de bajas rentas deben ser informados de que la participación privada acompañada de incremento en la cobertura de los servicios y que los nuevos precios serán inferiores a los precios que están pagando a los tanqueros.

En segundo lugar, estas prácticas provocan en los operadores dudas sobre la capacidad y voluntad de las autoridades para incrementar las tarifas. La ausencia de una cultura y tradición de actualización de tarifas dificulta el cumplimiento de los compromisos relativos a los precios contemplados en los contratos. Las autoridades pueden ser presionadas por grupos interesados en hacer fracasar el precio.

En tercer lugar, la carencia de ingresos suficiente suele provocar tal deterioro en la calidad del servicio que se requieren enormes inversiones para mejorar mínimamente la calidad. En estas condiciones, el operador se ve obligado a realizar grandes inversiones o a perder su prestigio. La sociedad no percibe la mejora inmediata del servicio, percibe las subidas de las tarifas.

En cuarto lugar, el operador privado no es capaz de estimar los ingresos futuros con un mínimo grado de fiabilidad. La razón es que los incrementos de precios reducen el consumo⁶. Sin embargo, la elasticidad del consumo con respecto al precio es difícil calcular a partir de la información disponible puesto que la misma se ha generado en un entorno caracterizado por bajos niveles de precios, evolución aleatoria de los mismos, estructura de tarifas distorsionada por los subsidios cruzados y ausencia de micromedición.

Expectativas de las autoridades

Las autoridades a menudo tienen expectativas erróneas acerca de lo que el sector privado puede aportar al servicio de agua y alcantarillado. Las autoridades a veces confunden deseos y objetivos realistas. Cuando esta confusión se traslada a los concursos para la selección de operadores, el resultado es la ausencia de ofertas serias y bien estructuradas. Veamos algunos ejemplos de deseos que no se deben trasladar directamente a las bases de los concursos para la incorporación del sector privado.

Un primer ejemplo de error que pueden cometer las autoridades y asesores al evaluar la capacidad financiera del servicios, es suponer que el sector privado reducirá drásticamente los niveles de pérdidas de agua y que tal reducción se traducirá en un aumento proporcional de los ingresos. Los operadores privados detectan conexiones ilegales, pero el proceso de reducir los niveles de pérdidas de

⁶Un resumen de los valores de las elasticidades consumo-precio calculadas en diversas investigaciones se encuentra en G. Yepes, y A., Dianderas (1996).

agua no es inmediato y desde luego la reducción de las mismas no se traducen en un aumento de la facturación. Los usuarios legales, al tener que pagar su factura reducen el consumo. La reducción de las pérdidas es más lenta que lo que las autoridades desearían y se traduce en una reducción de costes de producción y, en menor medida, un aumento de ingresos.

Las expectativas de aumento inmediato de la cobranza con la incorporación del sector privado también suelen estar sesgadas al alza y generar un obstáculo a la participación del sector privado. En la mayor parte de los servicios, se cobra un porcentaje muy bajo de la facturación y las autoridades esperan que con la incorporación del sector privado se aumente el índice de cobranza. Pues bien, se debe exigir y esperar que el sector privado que aumente dicho índice, pero no se puede pedir que los índices de cobranza alcancen durante el primer año el 90% partiendo de unos índices inferiores al 40%.

Las autoridades, una vez que han decidido la incorporación del sector privado, desearían recuperar lo antes posible el retraso de inversiones de los sistemas. Cuanto antes es un deseo legítimo. Sin embargo, pretender que un retraso de 20 años, lo recupere el operador privado en tres o cuatro años es un obstáculo para la participación efectiva y estable de éste. Ello es así pues los operadores invierten en función de las expectativas de fondos que el servicio puede generar. Altas inversiones requerirán subidas de tarifas para asegurar la recuperación de la inversión en los plazos coherentes con las ofertas financieras de los mercados. Sin embargo, tales niveles de tarifas difícilmente serán aceptadas por los usuarios (ver Recuadro 2). Un deseo de recuperar a corto plazo un retraso en las inversiones, si se traslada a los pliegos de la licitación aunque se acompañe de subidas de tarifas, puede frenar las ofertas de los operadores responsables y provocar el rechazo social de la población.

Recuadro 2

La Concesión de Aguas de Tucumán

1. Características del servicio

Población : 1,2 millones, 620.000 en la capital, 190.000 en núcleos rurales y el resto en núcleos rurales.
Cobertura : 77% disponían del servicio de agua, 33% disponían de alcantarillado, el 50% del agua recolectada era depurada
Empleados : 2.400 empleados
Ingresos: la factura anual era de US\$ 19 millones y el índice de cobranza del 30%. Régimen de tarifas independiente del consumo, basado en la superficie

2. La concesión

Inversión : US\$ 100 millones en los cinco primeros años, \$168 en los diez primeros, \$386 en los treinta años de la concesión
Empleados: Obligación de mantener a 1000 empleados
Tarifas: Subida inicial del 104%. Se utilizó la tarifa como variable de equilibrio sin tener en cuenta la capacidad y disponibilidad de pago de la población. Se utilizó la factura de agua para recaudar impuestos.
Inicio: La concesión se inició en julio de 1995

3. Problemas de la concesión

- ! El rechazo social a las subidas de tarifas se produce de manera inmediata. El consumidor no puede reducir la factura reduciendo el consumo puesto que el régimen tarifario se basa en la superficie de la vivienda.
- ! Aparecen problemas de turbiedad de las aguas y políticamente se incita al no pago de las facturas
- ! Abandonan la empresa concesionaria los socios locales
- ! Renegociación del contrato de concesión en Agosto de 1997 y rechazo de todos los partidos a la misma
- ! Presentación de recisión de contrato por culpa del concedente en Agosto de 1997

Disponibilidad de operadores

En la mayoría de los países de América Latina existen muy pocos operadores locales con buena reputación y fortaleza financiera. Por tanto, la mayoría de los consorcios privados que gestionan sistemas de agua y alcantarillado están dominados por operadores de fuera de la región. Esta carencia de oferentes puede ser un obstáculo para la incorporación del sector privado en servicios medianos y pequeños. Los grandes operadores se han limitado, hasta ahora, a participar en las grandes ciudades. Si las ciudades medianas y pequeñas inician procesos de incorporación del sector privado a sus servicios, es probable que los grandes operadores rehúsen participar en los mismos

puesto que la capacidad financiera y de gestión de estos grupos para satisfacer una demanda masiva de incorporación privada en los sistemas de la región es limitada.

El limitado número de operadores en relación a la demanda y el alto coste de preparar una oferta pueden llevar a los operadores a desistir de competir entre ellos y a repartirse el mercado. Desde el punto de vista de los operadores, la distribución del mercado es una estrategia racional, hay muchos proyectos en relación con la capacidad financiera y los costes de preparar las ofertas son muy altos. Desde el punto de vista de la eficiencia, tal estrategia es peligrosa.

La apertura del mercado a nuevos operadores, quizás con menos experiencia, es un camino que debe ser explorado. Sin embargo, este camino puede ser rechazado por las autoridades encargadas de la incorporación del sector privado puesto que éstas, en general, serán reacias a experimentar en casa. La organización de consorcios con capital local y capital de los grandes operadores en los que se incluyan contratos de asistencia técnica de los grandes operadores al consorcio ampliará, sin duda, el número de oferentes. La búsqueda de esquemas financieros que demanden una menor capacidad financiera del concesionario aumentaría también la oferta de operadores a través de incorporar a empresas locales con experiencia y menor capacidad financiera y a aumentar la disponibilidad de los operadores más tradicionales de participar en nuevos servicios.

La empresa Aguas de Barcelona es una empresa española en cuyo capital participan *Compagnie Lyoneses des Eaux* e inversionistas españoles. Esta empresa está participando con éxito en los procesos de incorporación del sector privado a los servicios de Agua y Alcantarillado de España y Latinoamérica. El origen de esta empresa fue la asociación entre capital español y francés para el abastecimiento de agua de la ciudad de Barcelona. La asociación entre los grandes operadores e inversionistas locales puede configurar empresas similares en la región que podrían participar con éxito en los procesos de incorporación del sector privado. Sin embargo, debe tenerse presente que estas alianzas empresariales requieren tiempo para incorporar la tecnología y abordar nuevos proyectos, puesto que los grandes operadores no estarán dispuestos a ceder la tecnología sin obtener un beneficio a cambio, y la expansión a otros servicios de una alianza empresarial

requiere conocimiento y confianza entre los actores.

Mercados financieros

Los mercados financieros locales son a menudo un obstáculo para la participación privada a los servicios de agua y alcantarillado. Esto es así, porque la carencia de fondos a largo plazo denominados en moneda local obliga a los inversores a financiar activos con una vida larga con fondos a corto plazo o alternativamente a utilizar fondos denominados en moneda extranjera.

En el primer caso, es decir en el caso de que el concesionario tenga que utilizar fondos a corto plazo, la empresa concesionaria corre un riesgo de liquidez y puede experimentar tensiones financieras para la renovación de los préstamos lo que obliga, a veces, a la casa matriz del operador a refinanciar los préstamos. Esta escasez de fondos limita la oferta de operadores puesto que si la financiación de las inversiones, sólo es posible a través de fondos procedentes de los propios operadores, la capacidad de los mismos para acudir a nuevos procesos de participación del sector privado será reducida. Además, la falta de fondos a largo plazo y las dificultades de refinanciación exigen tarifas muy altas para recuperar la inversión durante la vida de los préstamos en lugar de recuperarla durante toda la vida útil de las instalaciones. Tales tarifas son, en muchas ocasiones, incompatibles con la capacidad de pago de la población.

Si el operador financia las inversiones con fondos denominados en moneda extranjera, el proyecto tendrá que hacer frente al servicio de la deuda en la misma moneda, pero los ingresos del proyecto están denominados en moneda local. Es decir, el servicio esta

soportando un riesgo de tipo de cambio que genera cuantiosas pérdidas cuando se produce una devaluación. En la mayor parte de los países de la región no existen instrumentos para la diversificar y mitigar los riesgos de tipo de cambio ya que los mercados financieros son muy estrechos y no cuentan con instrumentos para cubrir y distribuir los riesgos de mercado.

Los fondos de pensiones son candidatos para invertir en moneda local a largo plazo. Sin embargo su tamaño y sus regulaciones hacen que la financiación procedente de los mismos sea reducida. La ausencia de una cultura de préstamo en los servicios de agua y

alcantarillado hace todavía más difícil que los fondos de pensiones y otros inversores institucionales inviertan en ellos. Los analistas financieros de los bancos e instituciones financieras no están acostumbrados a evaluar estas empresas puesto que tradicionalmente no han recibido fondos en base a su capacidad financiera. En efecto, en la mayor parte de los casos, los servicios se han financiado a través de transferencias de los presupuestos públicos, o a través de préstamos de la banca pública y los pocos préstamos de la banca comercial han estado casi siempre respaldados por garantías públicas.

Rechazo social y político a los procesos de incorporación del sector privado

Hasta ahora se han analizado obstáculos para la incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado generados por la ausencia de un marco regulador adecuado, la insuficiencia de las tarifas, la escasez de operadores, las expectativas de las autoridades, y la estrechez de los mercados financieros. Pues bien, el rechazo social y político siendo de naturaleza diferente, es uno de los principales obstáculos para incorporar al sector privado a los servicios. Dicho rechazo se deriva de los costes reales que para determinados grupos tiene la incorporación del sector privado y de la alarma social que otros grupos, a veces con intereses no confesables, provocan exagerando los impactos negativos de la incorporación del sector privado y no mencionando las ventajas de tal incorporación, ni las medidas que las autoridades suelen implementar para mitigar los costes. La alarma se extiende si las autoridades que promueven los procesos no contrarrestan la información sesgada suministrada por los grupos de interés. Cuando el proceso de incorporación del sector privado coincide con las elecciones, la tentación del candidato de la oposición de utilizar los argumentos de los grupos de interés en contra de su oponente político es demasiado grande. En estos casos el rechazo social y político se unen y harán fracasar la participación del sector privado. A continuación se discuten los argumentos más comunes que se utilizan en las campañas en contra de la incorporación del sector privado que provocan alarma social y obstaculizan los procesos.

El primer argumento que se utiliza es que la incorporación del sector privado implicará un incremento de tarifas que los pobres no podrán soportar. En estas campañas no se menciona que cuando las tarifas son inferiores a los costes se está subvencionando a los estratos de población de rentas medias y altas. Puesto que la población que no recibe agua por tubería es precisamente la población de ingresos más bajos, que se ve obligada a comprar agua a través de tanques a un precio que en muchas ocasiones es hasta 10 veces mayor que el precio que pagan los consumidores que reciben agua por tubería. Los grupos que anuncian este peligro de la incorporación del sector privado no demandan subsidios focalizados para los estratos sociales de rentas muy bajas, los realmente necesitados.

Las autoridades deben hacer saber a la población que la incorporación del sector privado es compatible con el establecimiento de subsidios a los usuarios con rentas bajas y, en su caso, deben explicar detalladamente los subsidios que se van a establecer para mitigar el impacto social de las subidas de los precios. Las autoridades también deben explicar los aumentos en los niveles de cobertura del servicio que se producirán en los barrios de rentas más bajas. De esta forma, la población más desprotegida no se sumará por falta de información a los grupos interesados en hacer fracasar la incorporación del sector privado.

Aunque una política de subsidios puede ser necesaria para adaptar las tarifas a la capacidad y disponibilidad a pagar de los consumidores,

las autoridades deben ser muy cuidadosas en el diseño de tales esquemas y tener en cuenta los siguientes aspectos. Primero, el contrato entre el operador y la autoridad relevante debe especificar la entidad que sufragará el coste de la subvención de los usuarios de baja renta. Segundo, los subsidios a los consumos de la población de bajas rentas es preferible que sean financiados a través de los presupuestos públicos puesto que la financiación a través de subsidios cruzados es una mala práctica que genera distorsiones en las prácticas de consumo y promueve el abandono del servicio a los grandes consumidores no subvencionados. Además, la financiación de los consumos de los usuarios de rentas más bajas a través de subsidios cruzados incentiva un incremento incontrolado de los usuarios puesto que las autoridades deciden los consumidores que deben ser subsidiados pero el coste de tales subsidios no lo soportan las autoridades sino el resto de los consumidores. Tercero, cuando el establecimiento de subsidios cruzados es la única alternativa para reducir las tarifas de los estratos de renta más bajos, el número y la cuantía de estos subsidios debe limitarse y definirse en el contrato.

La segunda forma de provocar rechazo social consiste en alarmar a la población diciendo que todos los trabajadores de la empresa de agua y alcantarillado perderán su empleo. La incorporación del sector privado, al aumentar la productividad de los trabajadores, implicará en la mayor parte de los casos reducciones en el número de empleados afectos al servicio. Como se mencionó en la sección 2, una empresa de agua bien gestionada necesita tres o cuatro empleados por mil conexiones; la mayoría de las empresas públicas de Latinoamérica duplican esta cifra y muchas superan los 15 empleados por mil conexiones. En las campañas de alarma social no se

menciona que el exceso de personal significa gestión ineficiente, que toda la sociedad está pagando en términos de poca cobertura y mala calidad del servicio. Tampoco se menciona que las situaciones de ineficiencia continuada van acompañadas, en la mayoría de los casos, de corrupción y de prebendas. En muchos casos, los trabajadores de las empresas de agua tienen el monopolio de venta de agua en tanques a comunidades marginales que no tienen acceso al agua por tubería. Esta actividad monopolista es obtenida en condiciones poco transparentes y por ella obtienen rentas sustanciosas.

Las autoridades mitigan este coste social a través de tres tipos de programas: de inserción de una parte de los empleados en la nueva empresa concesionaria del servicio, de renuncias voluntarias y despidos acompañados de compensaciones económicas, y de incorporación y adaptación al mercado laboral. Estos programas deben ser explicados a los trabajadores del servicio, pero también al resto de la sociedad a través de campañas de información. Estas deben informar a la sociedad de los programas de mitigación de costes para los trabajadores, de los niveles de salarios de la empresa de agua en relación a los niveles salariales medios del país, y del coste de la ineficiencia productiva para toda la sociedad. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha formalizado, en agosto de 1997, una operación con el Gobierno de Ecuador para implementar un programa de incorporación del sector privado a través de un contrato de concesión. La operación financia tres componentes. Un primer componente atiende a la preparación de los documentos contractuales y precontractuales para la incorporación del sector privado. Un segundo componente financia un programa para la reestructuración

de personal de la empresa de agua y alcantarillado. Tal programa incluye la financiación de los despidos voluntarios y acciones para reintegrar a los trabajadores en el mercado laboral. Un tercer componente atiende a inversiones urgentes que no es conveniente que esperen hasta la llegada del operador privado.

Otra forma común de fomentar el rechazo social es diciendo que las autoridades perderán un instrumento esencial para mejorar la distribución de la renta. No se dice que lo que realmente se está perdiendo es un instrumento de poder, muy útil para captar votos en los procesos electorales. Es común encontrar volúmenes cuantiosos de inversión durante las campañas electorales con sesgo hacia determinados barrios, también allí se les asigna tarifas especiales. En estas campañas se esconde información a la población puesto que la participación privada es compatible y va acompañada de acciones para mejorar la distribución de la renta. La implantación de subsidios focalizados y transparentes para la población de baja renta es un ejemplo. Sin embargo, en estas campañas no se dice que los subsidios generalizados a toda la población no mejoran la distribución de la renta sino que la empeoran. La razón es que la población con mayor renta recibe mayor volumen de subsidios que los de baja renta puesto que esta última o no recibe agua por tubería o consume volúmenes de agua muy inferiores a los de la población de renta alta.

El control de un servicio público esencial por una compañía extranjera es otra de las armas publicitarias de los grupos que están en contra

de la participación del sector privado. El miedo al control externo lo alimentan, en la mayoría de los casos, los políticos que ocupan puestos ejecutivos en las empresas, que ven perder un puesto de trabajo bien remunerado y para el que a veces tienen poco historial profesional. Los buenos gestores no temen la participación de una empresa exterior pues encontrarán empleo sin mayores problemas, lo más probable es que el concesionario los contrate. Las autoridades deben explicar que el control exterior no implica ningún problema para la sociedad con un marco regulador transparente y adecuado. Además, en la mayor parte de los casos los grandes operadores se asocian con inversionistas locales y desean contar con profesionales locales dentro del servicio.

Las autoridades que están promoviendo un proceso de incorporación del sector privado deben prestar atención al rechazo social estableciendo programas para mitigar los costes reales y contrarrestando con información veraz y transparente las campañas de los grupos de interés. Como señala A. Vives (1997), la información transparente y veraz es el segundo mandamiento de obligado cumplimiento para las autoridades a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la incorporación privada. El acuerdo entre los partidos políticos acerca de la participación privada también evitará que el rechazo social genere promesas de los candidatos durante las elecciones de paralizar el proceso en el caso de resultar ganador.

Lecciones aprendidas

A continuación, se presenta un resumen de las lecciones aprendidas del análisis.

Primera, el modelo tradicional de gestión de los servicios de agua y alcantarillado ha provocado un servicio de mala calidad con bajos niveles de cobertura y despilfarro de agua. Además, la interrelación entre las características típicas de los modelos de provisión de los servicios a través de empresas de propiedad pública y las restricciones presupuestarias del sector público han atrapado a la mayoría de los mismos en un círculo vicioso de ineficiencia creciente del que es difícil salir sin una ruptura de los modelos tradicionales.

Segunda, la incorporación del sector privado facilita la salida del círculo vicioso por cuanto puede atacar simultáneamente los frentes que cierran el círculo: la insuficiencia de las tarifas, la ineficiencia de la gestión interna, las prácticas comerciales obsoletas y la confusión entre los ámbitos políticos y de gestión empresarial. Además, la participación privada aumenta la capacidad financiera de los servicios mediante los incrementos de los flujos de caja y de las disponibilidades de financiación externa.

Tercera, la ausencia de marcos reguladores adecuados es un obstáculo importante para la participación privada en los servicios de agua y alcantarillado. La superposición de los ámbitos municipal y nacional en la regulación y control de estos servicios agrava el problema. El establecimiento de marcos reguladores claros que establezcan las reglas del juego, delimiten las funciones de las

distintas administraciones públicas, y hagan las decisiones de la autoridades menos arbitrarias reduce este obstáculo. Sin embargo, puesto que los inversionistas requieren tiempo en tener confianza en la capacidad de estos nuevos mecanismos para resolver los problemas relevantes del servicio, los contratos de incorporación del sector privado deben incluir cláusulas que refuercen la regulación: fórmulas claras de revisión y actualización de los mismos, procedimientos para dirimir disputas, y mecanismos de arbitraje.

Cuarta, una política de precios basada en tarifas por debajo del coste dificulta los procesos de participación privada puesto que la población asocia la incorporación del sector privado con subidas de tarifas. Además, la persistencia de las autoridades en aplicar tarifas muy por debajo de los costes y la falta de tradición en la actualización de las mismas levantan dudas en los operadores sobre la capacidad de las autoridades para instrumentar otro tipo de política de precios. Para reducir estos problemas se debe iniciar una revisión de las tarifas de forma gradual antes de la incorporación del sector privado teniendo presente la capacidad y disponibilidad de pago de los usuarios en la determinación del binomio calidad-precio.

Quinta, el limitado número de operadores con experiencia y capacidad financiera puede ser un obstáculo para una incorporación masiva del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado en la región. No es fácil aumentar, a corto plazo, la oferta de operadores con experiencia y con fortaleza

financiera. Sin embargo, se deben hacer esfuerzos para ampliar el número de candidatos reduciendo los requisitos referentes a la capacidad financiera de los operadores e implementando esquemas de financiación que reduzcan los esfuerzos financieros de los operadores.

Sexta, las expectativas optimistas de las autoridades acerca de lo que pueden conseguir los operadores privados pueden frustrar un proceso de incorporación del mismo. El sector privado mejorará la calidad, aumentará la generación de flujos de caja y financiará parte del retraso inversor. Sin embargo, cuando se exigen objetivos demasiado ambiciosos de incremento de calidad del servicio y de aumento de las inversiones, se pueden estar promoviendo ofertas oportunistas y frenando propuestas responsables.

Séptima, los obstáculos se magnifican por la ausencia de mercados financieros desarrollados que impiden la diversificación de los riesgos implícitos en estos procesos. La falta de fondos financieros a largo plazo en moneda local genera riesgos de liquidez y riesgos de tipo de cambio para los inversionistas que se traducen en mayores tarifas para los usuarios. La participación privada en el sector demanda financiación a largo plazo en moneda local, por tanto se deben hacer esfuerzos para promover esquemas financieros que aprovechen la capacidad de los mercados financieros locales.

Octava, la aceptación social y política es un factor decisivo para iniciar y culminar con éxito los procesos de incorporación del sector privado. Los costes reales que tal incorporación puede tener para determinados grupos sociales explican parcialmente este rechazo. Sin embargo, el rechazo social y político masivo que aparece en muchos procesos es provocado y alimentado por

grupos sociales minoritarios que pierden ciertos privilegios. Estos grupos suelen agrandar los problemas y esconder los beneficios. Las mejores armas para contrarrestar tales campañas son la identificación y mitigación de los problemas y la información transparente y veraz a todos los ciudadanos.

Un observación final, en la medida que los sectores de agua y alcantarillado se conforman como monopolio natural y el ámbito de la competencia en el mercado es muy limitado van a aparecer, en mayor o menor medida, problemas de eficiencia lo que, a su vez, puede generar rechazo social y obstáculos a la participación privada. Los problemas de eficiencia se pueden reducir a través de esquemas apropiados de regulación y participación privada. Sin embargo, puesto que la información de los reguladores y regulados es asimétrica y la competencia es limitada, las autoridades no deben pretender con el establecimiento de marcos regulatorios y esquemas de participación privada eliminar todos los problemas de eficiencia. Esta limitación de los mecanismos de asignación de recursos en el caso de los servicios de agua y alcantarillado es importante tenerla presente, puesto que el intento, en principio loable, de resolver todos los problemas de eficiencia a través de la regulación y la intervención de las autoridades públicas generaría una espiral de regulaciones y problemas⁷ cada vez con mayores costes y menor eficiencia. Esta tentación debe ser vencida y aceptar que el objetivo de la incorporación del sector privado es mejorar los servicios de agua y alcantarillado en términos de cobertura y calidad, pero no se debe pretender la perfección en los mismos a través de la incorporación del sector privado.

⁷Ver Ogus (1996), páginas 337-338.

Bibliografía

Beato, P. y A.Vives , *Risk, Fiscal, and Efficiency Issues in Public-Private Arrangements for the Provision of Services*. Infrastructure, Vol I, No.3, pp 3-14, 1996.

Klein, M. y N. Roger., *Back to the Future: The Potential in Infrastructure Privatization*, Public Policy for the Private Sector, World Bank, pp13-16, Washington D.C, Junio de 1996.

Klein, M. y T. Irwin, *Regulating Water Companies*, Public Policy for the Private Sector, World Bank, pp 85-88, Washington D.C, Junio de 1996.

Ogus, A. I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1994

Spiller, P. T. y W. Savedoff, *Commitment and Governance in Infrastructure Sectors*, extractos de la conferencia: Private Investment, Infrastructure Reform and Governance in Latin American and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Septiembre 1997.

Vives, A., *Private Infrastructure: Ten Comandments for Sustainability*, The Journal of Project Finance, 1997.

Banco Mundial, *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington D.C., 1997.

Yepes, G. y A. Dianderas, *Water and Wastewater Utilities*, Water and Sanitation Division, Washington D.C., 1996.

