



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-270

***Evaluación de la Política de
Servicios Públicos
Domiciliarios (PSPD, OP-
708) para los servicios de
agua potable y saneamiento***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 4 de Noviembre de 2002.

Indice

Resumen Ejecutivo	i
I. METODOLOGÍA	1
A. El BID y los servicios de agua potable y saneamiento.	1
B. Marco para el Análisis y Evaluación de Políticas Sectoriales.	4
C. Propósitos y cualidades de las políticas sectoriales.	6
D. Metodología de evaluación	7
II. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL BID EN MATERIA DE LOS SAPS	9
A. Contexto Histórico en que se define la PSPD	9
B. Objetivos de la PSPD	11
C. Ámbito de aplicación de la PSPD	13
D. Las estrategias pautadas por la PSPD	14
E. Modelo de referencia de la PSPD	15
F. Supuestos o hipótesis subyacentes en la PSPD	20
III. EVALUACIÓN DE LA PSPD: COHERENCIA CON LOS OBJETIVOS DEL BANCO Y EN ESPECIAL DE LA OCTAVA REPOSICIÓN.	22
A. La PSPD y el objetivo de reducción de la pobreza.	23
B. La PSPD y el objetivo de protección del medio ambiente.	26
C. La PSPD y la modernización del Estado.	27
IV. LA PSPD: CAPACIDAD ORDENADORA.	28
A. Grado de conocimiento y aceptación de la PSPD	28
B. Incorporación de la PSPD a las operaciones del Banco	29
C. Flexibilidad y discrecionalidad	36
V. PERTINENCIA DE LA PSPD	40
A. Pertinencia dentro del contexto de la Región	40
B. Pertinencia de los supuestos subyacentes en la PSPD.	40
VI. LA EFICIENCIA DE LA PSPD.	61
A. Situación actual de la cobertura y necesidades de inversión.	62
B. Eficiencia sobre el flujo de recursos	67
C. Efecto sobre el Arreglo Institucional	72
D. Avances sobre Cobertura de los servicios	74
VII. CONCLUSIONES.	77
VIII. RECOMENDACIONES.	80

ANEXOS

Intranet: <http://ove/> (About OVE / News/Events)

Anexo 1: La Economía de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y la Política de Servicios Públicos. Domiciliarios del BID. Fernando Navajas.

Anexo 2: Evaluación de la Política del BID para los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Estudio de Países y Proyectos Seleccionados: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú. María Elena Corrales.

Anexo 3: Operaciones en el Sector Agua Potable y Saneamiento. Período 1990-2000.

Anexo 4: Operaciones por País y Montos. 1996-2000.

Anexo 5: Bibliografía y documentación consultada.

Anexo 6: Cuadros y Tablas de Operaciones del Banco en el Sector. 1990-2000.

Anexo 7: Water and Sanitation Subsector: Issues and Options Note.

Anexo 8: Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?

SIGLAS

ANA	Agencia Nacional del Agua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAF-Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
CAMEP	Central autónoma metropolitana de agua potable
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CRA	Comisión de Regulación de Agua
CREPA	Comisión Reguladora de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, institución de regulación independiente de Haití
ECAPAG	Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EMAPQ	Empresa Municipal de Agua Potable de Quito
EMOS	Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENGH	Encuesta nacional de Gasto de los Hogares
ENOHSA	Ministerio de Infraestructura y Vivienda
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FIS	Fondo de Inversión Social
FIS-PRORIENTE	Fondo de Inversión Social – Proyecto de Desarrollo para el Oriente –
FONCODES II	Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
IDB-8	Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos
INAA	Instituto Nicaragüense de Agua y Alcantarillado
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Republica de Argentina
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
LSLM	Living Standards Measurement Surveys
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPV	Pesquisa sobre Padroes de Vida
PRI	Departamento del Sector Privado
PROARES	Programa de apoyo a la reforma del Sector Agua Potable y Alcantarillado
PRODURSA	Global de crédito regional para el desarrollo urbano y saneamiento
PROINSOL	Inversión Social Local
PRONAP	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
PSBA	Política de Saneamiento Básico Ambiental
PSPD	Política de Servicios Públicos Domiciliarios

ROS/ITC	Regional Operación Support Office/Information Technology Office
SABESP	Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo
SANEFOR	Infraestructura Básica-Saneamiento de Fortaleza
SAPS	Servicios de Agua Potable y Saneamiento
SDS/IFM	Departamento de Desarrollo Sostenible / Infraestructura y Mercados Financieros
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SIMAP	Mejoramiento Impacto Social
SNEP	Servicio nacional de agua potable
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

CRITERIOS DE CLASIFICACION OPERACIONES

ACAP	Aumento de Cobertura Agua Potable y Saneamiento
DC	Descentralización
MAB	Mejoras Ambientales
MEO	Mejora de la eficiencia operativa
MR	Marco Regulatorio
PC	Participación Comunitaria
PSP	Participación del Sector Privado
SE	Sostenibilidad Económica (Recuperación de Costos)
SEF	Suficiencia Económico-Financiera

RESUMEN EJECUTIVO

En 1996, el Banco modificó su estrategia de abordaje de los problemas del sector de agua potable y saneamiento mediante la aprobación de la PSPD, Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) que vino a sustituir a la “Política de Tarifas de los Servicios Públicos”(OP-718) que se encontraba en vigor desde 1982.

El diagnóstico sectorial que sustentó la aprobación de la PSPD fue que los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) están atrapados en un “circulo vicioso de mala calidad” en el cual el *intervencionismo político* y la confusión de roles del Estado genera prácticas de gestión ineficientes en las operadoras y lleva al mantenimiento de bajas tarifas que no garantizan la sostenibilidad de los servicios a largo plazo, repercutiendo negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y reforzando un mayor intervencionismo político. Para lograr la ruptura de este *círculo vicioso*, la PSPD plantea la necesidad de la “*desintervención política*” de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados: I) un nuevo arreglo institucional a conformar mediante un nuevo Marco Legal que pauté la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes; II) un nuevo modelo prestacional mediante una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico/financiera de los servicios y, por último, III) la generación de competencia en el sector, primordialmente mediante incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos¹.

I) La selección del arreglo institucional que se postula en la PSPD para los servicios de agua potable y saneamiento estuvo influenciada por el proceso de transformación en los servicios de telecomunicaciones y electricidad. Sin embargo, las características estructurales del sector de agua potable y saneamiento, a las que se suman las particularidades de la Región en cuanto a niveles de pobreza, baja capacidad de pago y un importante rezago en las inversiones, implican que el sector no puede ser visto bajo el mismo paradigma que se ha establecido en otros servicios públicos por redes que guió la implantación de la PSPD y que precisa de su adaptación al sector.

A la luz de los avances hasta ahora encontrados, el arreglo institucional propuesto por la PSPD es de difícil aplicación. Las principales dificultades identificadas en el proceso de construcción de las capacidades regulatorias demandadas en la PSPD, se refieren a:

- Inadecuación del modelo de regulación por agencia centralizada con la descentralización en las competencias de los servicios presentes en la mayoría de los países de la Región
- Déficit de capacidades técnicas y de la información necesaria para el ejercicio regulatorio.
- Asimetrías técnicas y políticas en un mercado fuertemente monopolístico, con alta presencia de empresas públicas.

¹ Estos tres instrumentos son los empleados por la propia Administración para evaluar el ajuste a la política de las operaciones del sector en el documento “Issues related to public utilities policy. A review of projects” (SDS/IFM) 1999. Además, entre los documentos adicionales utilizados por la Administración para evaluar la PSPD, se podría mencionar los siguientes: Memo Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?, Millán, José Jaime. Principal Economist SDS/IFM dirigido a la Vicepresidencia del Banco en 1999: Beato, Paulina “Participación del Sector Privado en los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento: Ventajas, Riesgos y Obstáculos” BID/IFM-73 1998; Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note (RE1, RE2, RE3, SDS, ROS) 2001.

- Inadecuación de las normas a la situación real de las operadoras; 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.

Los cambios que postula en este ámbito la PSPD requieren de un fuerte apoyo político en los países. La falta de tal apoyo ha sido identificada como una de las restricciones clave en el avance de la transformación propuesta.

II) El modelo prestacional y de gestión auspiciado por la política ha resultado más acertado, aunque no exento de problemas, para atender la necesidad de los servicios en las grandes ciudades, donde existen fuentes de subsidios asegurados por la vía de grandes clientes o de flujos públicos de inversión o cuando el rezago en las inversiones no es muy elevado.² Por contra, este modelo se muestra poco apropiado para guiar las actuaciones dirigidas a aumentar la cobertura en las áreas rurales y urbano marginales, uno de los campos que representa el eje central de la actuación del Banco, según el mandato de la Octava Reposición. En particular, para las ciudades intermedias y pequeñas, de alta conflictividad social, y con muy altas necesidades de inversión, en zonas de alta pobreza, y fundamentalmente en las áreas rurales, el modelo se revela como muy poco apropiado.

Tres asuntos señalados como fundamentales por la experiencia del propio Banco en la atención de las necesidades de servicios en regiones particularmente pobres, como son: i) la relación de los proyectos con el desarrollo urbano, principalmente en el área urbano marginal; ii) las posibilidades de segmentación del mercado como vía de lograr una relación calidad/precio ajustada a las expectativas y posibilidades de pago de la comunidad, y; iii) la necesidad de profundizar la participación de la comunidad, no son abordadas, dadas las especificidades del sector, por la PSPD.

La garantía del equilibrio económico/financiero de las operadoras requiere de una estrategia compleja de ajuste progresivo en el que el régimen de tarifas, el cambio de cultura de pago de servicios, y el logro de una solución para una mejor eficiencia en los subsidios constituyen factores claves a los que no se ha logrado dar una respuesta.

III) La dinámica de eficiencia generada por la incorporación de operadores privados ha resultado un mecanismo apropiado para revertir niveles precarios de prestación de los servicios en plazos relativamente breves. A ello se debe añadir el evidente aumento de la estabilidad gerencial y despolitización de los cuadros técnicos logrado por los operadores privados. Sin embargo, esta dinámica ha sido muy lenta y compleja comparada con la que caracterizó a la privatización de los otros servicios públicos domiciliarios (telecomunicaciones, electricidad, recolección de basura) durante la década de los ochenta y noventa. La posibilidad de incorporar recursos privados al financiamiento de las inversiones requeridas por el sector agua potable y saneamiento fue una de las razones para propiciar la incorporación de operadores privados, sobre todo tomando en consideración las limitaciones financieras por las cuales atraviesan muchos países de la Región. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el ingreso de capitales por esta vía ha sido limitado debido a que existen elementos estructurales en la industria, fuertes

² Las dificultades radican en los inconvenientes para adaptarse a la naturaleza y estructura económica del sector.

externalidades, altos riesgos regulatorios y políticos, largos plazos asociados a la industria, y fuerte rezago en las inversiones, que lo dificultan. Además, 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.

Por su parte, la situación de la cartera de los créditos al sector privado a través del PRI muestra precisamente las dificultades que comporta la incorporación de operadores privados y el escaso número de “jugadores” presentes, con los riesgos que ello implica en términos de consolidar situaciones de mercado opuestas a las de competencia. En efecto, los créditos en ejecución para Diciembre del 2001 arrojan que la compañía *Lyonnaisse des Eaux* aparece como empresa explotadora y beneficiaria del correspondiente crédito o garantía en 4 de las 5 operaciones en ejecución. El otro préstamo corresponde a la otra gran empresa francesa de aguas, Vivendi.

A pesar del mandato explícito de la PSPD, que permite el desarrollo de Guías de Acción específicas, estas no han sido desarrolladas a nivel del sector agua potable y saneamiento, con el fin de dar respuesta a las diferencias y especificidades que le son propias.

Junto a ello la aplicación de la política ha estado plagada de: a) falta de consistencia, b) ha carecido de la necesaria capacidad ordenadora, y c) su aplicación práctica no ha mostrado la necesaria flexibilidad.

- a. Por lo que se refiere a la falta de consistencia basta señalar que el Banco atiende el sector a través de tres aproximaciones diferentes, que conducen a tres categorías distintas de proyectos en función de los objetivos y estrategias identificados. Dichas categorías son: Empresarial, Social y Ambiental. Las diferencias entre estas categorías surgen de la aproximación que el Banco realiza al sector y hacia dónde se focaliza la atención de la operación en relación con los elementos que definen la naturaleza de los SAPS. Vale decir, la sostenibilidad económica social y ambiental del país en el que vaya a desarrollarse la operación, y del tipo de proyecto de que se trate. Esta falta de consistencia se detecta incluso entre diversas operaciones en el mismo país.
- b. La falta de capacidad ordenadora es detectable tanto internamente como en relación con la incidencia de la aplicación de la PSPD en la realidad de los países. En lo interno cabe destacar que es perceptible la presencia de un proceso de “migración interna”, desde los proyectos formales de agua y saneamiento hacia otro tipo de proyectos sociales o multisectoriales en los que se incorporan componentes de agua que eluden las exigencias de condicionalidades que de otra manera podrían establecerse. En lo externo, la situación del sector en los países ha sufrido muy escasos cambios y se detecta la presencia de un rechazo a gran parte de los postulados auspiciados por la aplicación práctica de la PSPD.
- c. Por lo que se refiere a la flexibilidad en la aplicación de la PSPD cabe indicar que la sustancial variación en el nivel de exigencia de los postulados de la PSPD en atención al país prestatario, y los diversos tipos de proyectos que incorporan componentes de inversión en el sector agua (proyectos sociales, de

descentralización, de fortalecimiento municipal, etc.), permiten identificar la presencia de casi tres políticas diferenciadas:

- i. La que podríamos llamar *política de exigencias mínimas*, que es la más alejada de los postulados de la PSPD,
- ii. La *política de exigencias máximas*, aplicada a los países más pequeños y débiles institucionalmente, como Haití, Honduras, etc., donde el nivel de exigencia de los postulados de la PSPD es muy alto.
- iii. La *meta-política*, aplicada a los proyectos que, sin ser del sector agua directamente, incorporan fondos o recursos dirigidos a financiar inversiones en infraestructura cuyas condiciones y requisitos quedan sometidos a criterios diversos. Estos proyectos se procesan en una suerte de opacidad procedimental aceptada pero no reconocida. Por estas condiciones no hay sido posible establecer con claridad y transparencia el proceso, sistema y criterios empleados para su aprobación o para la determinación de sus condiciones o requisitos.

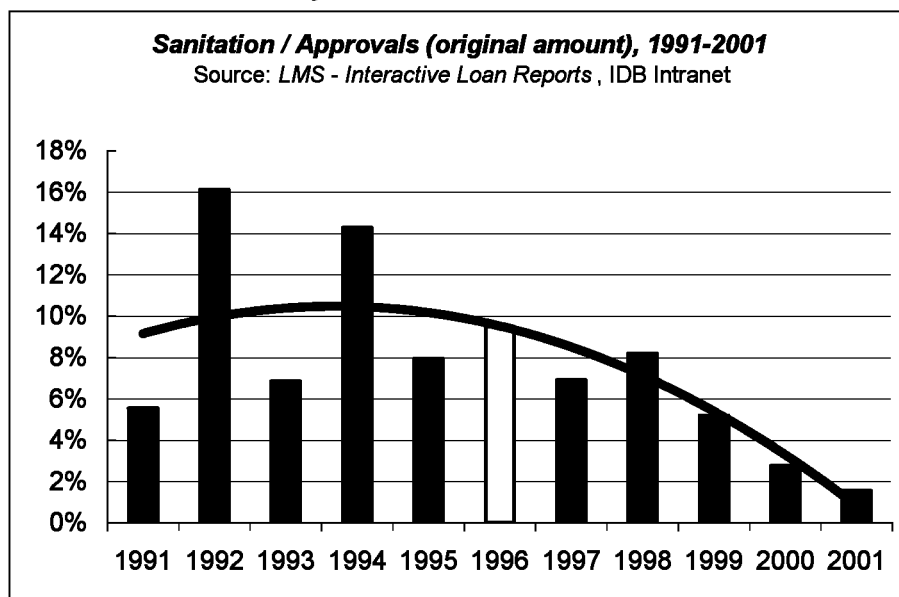
Tales diferencias, si bien justificables, no encuentran respuesta en la PSPD en relación con guías de actuación razonadas. Ante este vacío, la aplicación de la política trasmuta de una aplicación flexible a una discrecionalidad no justificada.

Frente a lo hasta ahora señalado, la realidad muestra, por un lado, que los países del área de acción de Banco reúnen más de 124 millones de personas sin agua potable domiciliaria y 240 millones sin conexión a sistemas de alcantarillado³. Así, se requerirían alrededor de US\$36 mil millones de dólares para dar cobertura de agua y cloacas a los casi 53 millones de hogares de América Latina que carecen de la misma en la actualidad. Por otro lado, y pese a que el sector de agua y saneamiento ha representado un promedio del 8% del total de préstamos aprobados desde la fundación del Banco, llegando a alcanzar un promedio del 10% en el periodo 1980-95, a partir del inicio de la aplicación de la PSPD, el total de recursos aprobados ha ido disminuyendo aceleradamente, especialmente en el periodo 1998-2000. En el año 2001, se situó en su mínimo histórico, representando sólo el 1% del total de préstamos aprobados, como se señala en el gráfico 1.A:

³ Según los datos del Banco Mundial, *Accounting for poverty in infrastructure reform learning from Latin American experience 2002*, el número de personas sin agua potable domiciliaria es de 125 millones de personas y el número de personas sin saneamiento es de 200 millones. Por su parte la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas, 2001*, aumenta la cifra de personas sin agua potable domiciliaria a 131 millones y el número de personas sin conexión a alcantarillado hasta los 256 millones. Así, pese al uso de distintos criterios de medición por las diversas instituciones el número total es muy similar y muy alto cualquiera que sea el criterio empleado.

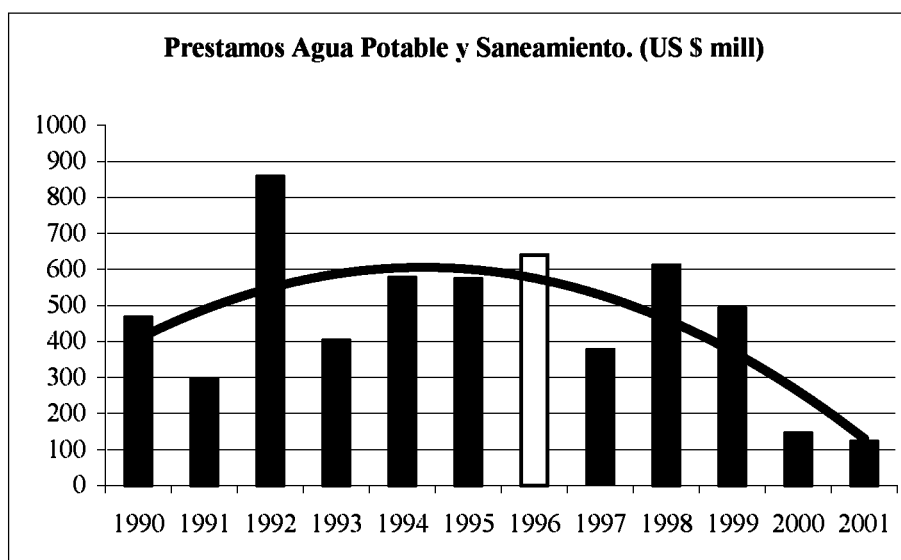
Gráfico 1.A: Saneamiento / Aprobaciones (monto original), 1991-2001 en % sobre cartera del Banco.

Fuente: LMS – Informes de Préstamos Interactivos, BID Intranet



La evolución de la cartera en atención a los montos anuales de las operaciones en US \$ corrientes se muestra en el gráfico 1.B.

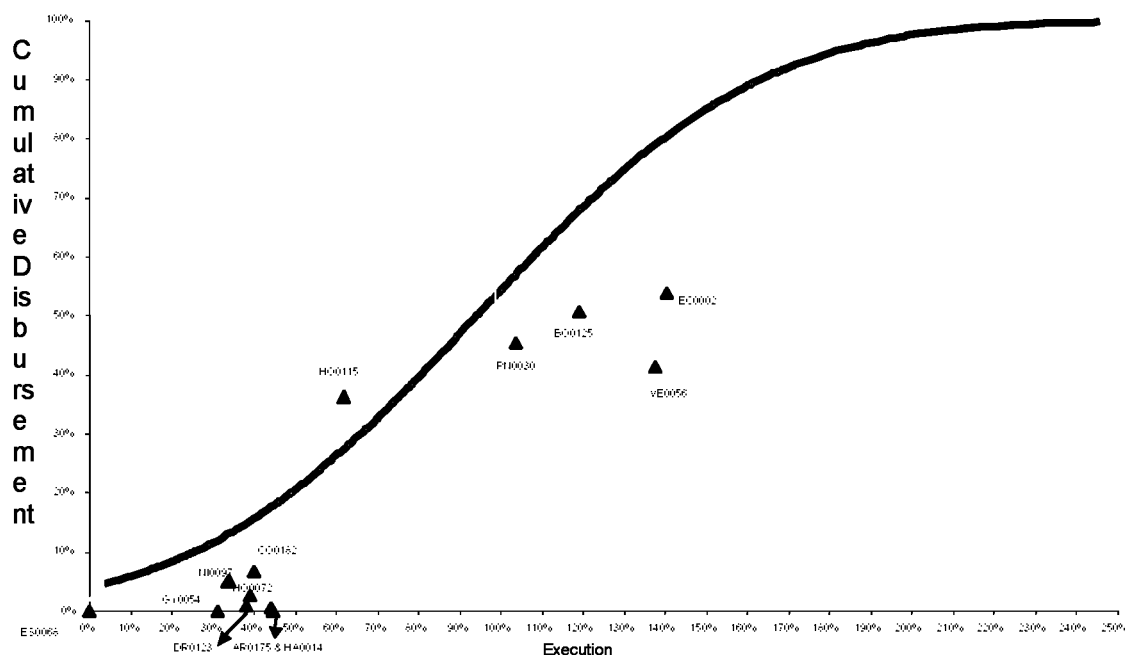
Gráfico 1.B. Saneamiento / Aprobaciones (monto original), 1991-2001 en millones de dólares corrientes.



Junto a ello, la comparación a 31 de Diciembre del 2001 de la cartera en ejecución de los proyectos identificados en el sistema clasificatorio del Banco como proyectos de agua y saneamiento con la media de la ejecución de la cartera del Banco muestra que la misma tiene un rendimiento bastante inferior al de la media. Este bajo rendimiento se agrava cuando se comparan sólo los préstamos identificados como empresariales, es decir,

aquellos en los que se ha exigido un mayor nivel de condicionalidades, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 2: Desembolsos Acumulados y Tiempo de Ejecución de los Proyectos de Inversión: Proyectos de Agua Seleccionados (Empresariales vs el Banco)



La falta de Guías de Acción, la falta de criterio en la interpretación de los postulados de la PSPD y en su adaptación a la realidad socio-política de los países, el no-reconocimiento de la necesidad de abordar un proceso de transformación paulatino en el tránsito de los sistemas hacia un modelo más eficiente de gestión acorde con los principios establecidos en la política, y la ausencia de una alternativa para la solución al tema de los subsidios, ha llevado al diseño de operaciones que presentan graves problemas para su ejecución, a la aparición de diversas aproximaciones y ventanillas, a la fijación de diversos grados de condicionalidad en las operaciones, sin aparente criterio o justificación, y finalmente a la acelerada caída en la cartera.

Por ello, el aumento en el esfuerzo de inversión del Banco en los países, la adopción de sistemas de seguimiento y mejora de la cartera, la modificación de los protocolos de tramitación de las operaciones, el establecimiento de criterios razonables de flexibilidad en el diseño e implementación de la PSPD y la aprobación de las Guías de Acción, dando así cumplimiento al mandato de la PSPD, son medidas a las que se debe dar respuesta con urgencia.

En esta línea las recomendaciones específicas del presente documento son:

1. Aumentar el esfuerzo de inversiones en el sector otorgando a los SAPS un rango prioritario en las estrategias del Banco en los países, a cuyo fin la Administración Superior someterá a la consideración del Directorio en el plazo de 60 días un Plan de Acción para el sector que contenga al menos:
 - a. Plan para incrementar el flujo de recursos al sector a fin de que en el período de un año la cartera del sector se sitúe a un nivel consono con las necesidades del mismo y con su peso histórico en la cartera anual del Banco.
 - b. Plan para el desarrollo, en el mismo período, de una estrategia específica para el sector en cada uno de los países de la Región.
 - c. Plan de mejora de la cartera en ejecución destinado al establecimiento de mecanismos que faciliten el efectivo desembolso del capital y el logro de los objetivos definidos en los respectivos proyectos.
2. Elaborar las Guías Operativas para la aplicación de la PSPD al sector agua potable y saneamiento. Dichas Guías serán sometida a la consideración del Directorio del Banco en un plazo de 60 días y, con fundamento en la y evaluación de la evolución de la cartera del sector del agua potable y saneamiento y en el análisis del origen y causa de los principales problemas encontrados en el diseño y la ejecución de las operaciones, deberán dar respuesta, por lo menos, a los temas siguientes:
 - a. Definir las estrategias precisas para, a la luz de la Octava Reposición de Capital, situar los objetivos de ampliación de cobertura a las poblaciones más pobres como instrumento contra la pobreza y la protección del medio ambiente, al menos al mismo nivel que la sostenibilidad económico-financiera de los servicios.
 - b. Definir los criterios y estrategias específicos aplicables a las operaciones que tengan como población objetivo la residente en áreas rurales y en las áreas periféricas de las grandes ciudades donde se concentra la población de más bajos ingresos.
 - c. Determinar criterios operativos y una estrategia específica que promueva la transición paulatina hacia el modelo propuesto por la PSPD y que sea compatible con un aumento de la canalización de recursos al sector y con la mejora en la gestión de los sistemas.
 - d. Ajustar las propuestas de transformación del sector a la realidad socio-política de los países y a las condicionalidades económicas del mismo.
 - e. Establecer un procedimiento claro y transparente para la tramitación de las operaciones que incorporen componentes de agua potable desde otro tipo de operaciones sectoriales o sociales.

- f. Impulsar en los países la creación y fortalecimiento de instancias de política y planificación sectorial, incluyendo mecanismos de financiamiento eficientes y focalizados en la atención a los más pobres.
- g. Revisar la estrategia de la cartera de PRI en el sector con el fin de focalizarla en la solución de las fallas del mercado privado de capitales para el sector, principalmente en el fomento de la creación de nuevos operadores privados adaptados al tamaño de los sistemas de la Región.
- h. Establecer criterios precisos para hacer compatibles el arreglo institucional propuesto por la PSPD con la estrategia de descentralización aprobada por el Banco y con la gran fragmentación que muestra el sector.

I. METODOLOGÍA

A. El BID y los servicios de agua potable y saneamiento.

- 1.1 La atención de las necesidades de inversión en el sector agua potable y saneamiento, ha sido una de las áreas de actividad fundamental del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde su fundación. De hecho, el primer préstamo que aprobó el BID en 1961 fue dirigido a este sector⁴.
- 1.2 Desde la fundación del Banco hasta el año 2001 la cartera del sector de agua potable y saneamiento representó un promedio del 8%⁵. En el período 1980-95, el sector agua potable y saneamiento incrementó su peso en la cartera y concentró, en promedio, por encima del 10%⁶ del total de préstamos aprobados por el Banco. Tal esfuerzo de inversión consolidó al sector como uno de los de mayor actividad del BID, junto con energía, y desarrollo urbano y rural integrado. A lo largo de estas décadas, el BID acompañó al sector en su esfuerzo por ampliar la cobertura de los servicios en la mayoría de los países de la Región y coadyuvó en los diversos intentos por dotarlo de organizaciones fuertes, estables y en muchos casos, centralizadas.
- 1.3 Durante el quinquenio (1996-2000), la participación del sector agua potable y saneamiento disminuyó de manera importante, situándose por debajo del 6% del total de recursos aprobados. Esta caída de la cartera es especialmente significativa en los últimos tres años de este período situándose en el 3%. Resulta alarmante que en el año 2001 ha alcanzado sólo el 1%, tal y como se muestra en el gráfico siguiente⁷.

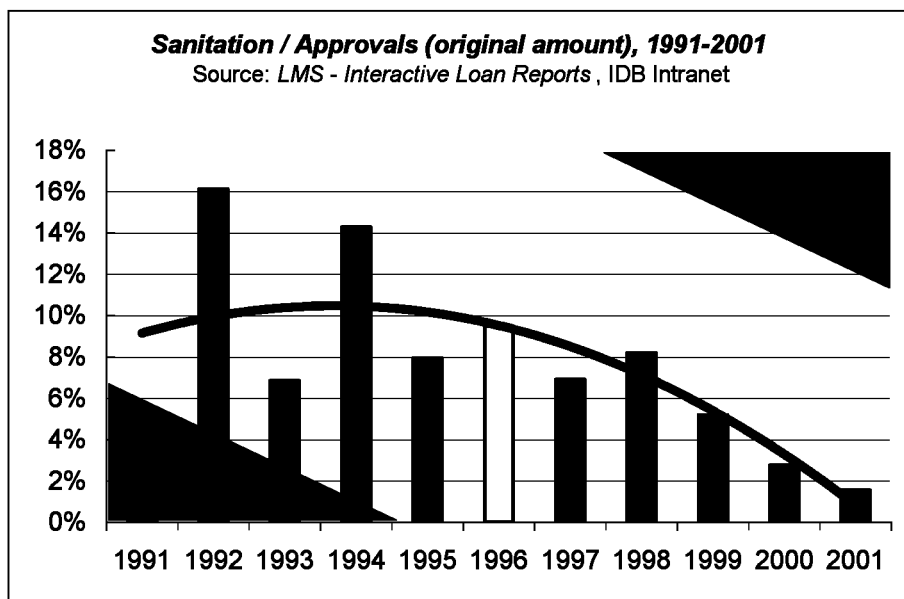
⁴ BID. Mejoramiento y Ampliación de Agua Potable y Alcantarillado. Corporación Saneamiento de Arequipa. Perú 1961

⁵ Ver IDB Annual Report 2001, Borrador, 22 Enero 2002. EXR.

⁶ Se refiere exclusivamente al total de préstamos específicos para el sector agua potable y saneamiento, en relación con el total de fondos aprobados por el BID. En tal sentido, excluye los recursos dirigidos al sector a través de préstamos multisectoriales (FIS, Fondos de Desarrollo Urbano o Rural, etc.)

⁷ Un análisis más detallado de este extremo se encuentra en el Capítulo VI de este informe. Eficiencia de la PSPD, apartado B Eficiencia sobre el flujo de recursos. Junto a las operaciones recogidas en este gráfico se encuentran las operaciones sociales que incorporan componentes de agua, sobre las que OVE ha tratado de efectuar un estimado, pero que no aparecen reportadas en los sistemas del Banco como operaciones del sector.

Gráfico 1.1.



- 1.4 La caída en los montos destinados al sector contrasta con las necesidades de cobertura en agua y alcantarillado. Los datos, sobre una muestra de 11 países analizados con una población total de 318 millones de habitantes, que representan el 64% de la población de la Región, indican que una cuarta parte de la población, más de 81 millones de personas, carecen de agua potable domiciliaria mientras que el 46,5% (más de 148 millones de personas) no tienen acceso a conexión de alcantarillado. La extrapolación de estas cifras a la población total en el ámbito de cobertura del Banco indicaría que más de 124 millones de personas carecen de agua potable domiciliaria y cerca de 240 millones de personas no disponen de conexión a sistemas de alcantarillado⁸.
- 1.5 La estrategia con la que el Banco abordó la problemática sectorial sufrió importantes modificaciones. Los préstamos para el financiamiento de infraestructura con las empresas públicas latinoamericanas que contenían una visión fuertemente social de los servicios han sido progresivamente sustituidos por otros donde se hace un mayor énfasis en los aspectos económicos y comerciales, se privilegia la sustentabilidad económico financiera, y se promueven arreglos institucionales hasta el momento novedosos para el sector.

⁸Según los datos del Banco Mundial, *Accounting for poverty in infrastructure reform learning from latin-american experience 2002*, el número de personas sin agua potable domiciliaria es de 125 millones de personas y el número de personas sin saneamiento es de 200 millones. Por su parte la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas, 2001*, aumenta la cifra de personas sin agua potable domiciliaria a 131 millones y el número de personas sin conexión a alcantarillado hasta los 256 millones. Así, pese al uso de distintos criterios de medición por las diversas instituciones el número total es muy similar y muy alto cualquiera que sea el criterio empleado.

- 1.6 La política sectorial que consolida esta estrategia es la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD), aprobada en julio de 1996, en la cual se incluyó a los servicios de agua potable y recolección de aguas residuales, junto con telecomunicaciones, electricidad, gas natural y recolección de residuos.
- 1.7 En el presente informe presentamos una evaluación de la Política Sectorial del BID (PSPD), aplicada a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.
- 1.8 La presente evaluación se preparó por Laura Guarnieri y David Beltrán, con el apoyo de dos consultores externos de reconocido prestigio y amplio conocimiento del sector:
- **María Elena Corrales**, graduada en Ingeniería por la Universidad Central de Venezuela, y estudios de especialidad y postdoctorado en Economía de la Energía por la Universidad de París. Es investigadora asociada del Instituto de Gobernabilidad de Barcelona desde 1996. Autora de diversas publicaciones, cabe destacar en especial “El Reto del agua” Editorial Galac, Caracas, 1998, y ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Editorial Eudeba, Buenos Aires 1997. Ha sido consultora del Banco Mundial, PNUD, CAF, JUNAC y CEPAL, y Economista de Energía e Industria del BID. Ha desempeñado, entre otros, los puestos de Vice-Ministro de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela, y Vice-Ministro Gerente General del Fondo de Inversiones de Venezuela. Ha sido consultora del Instituto Nicaragüense de Agua Potable y Alcantarillado, del CAF-Ilpes para el desarrollo de los estudios “Marco Regulatorio, Privatización y Modernización del Estado” en 1995-96, y del “Estudio del Marco Regulatorio, Privatización y Modernización del Estado en las empresas de Servicios Públicos por redes en América Latina” en el año 2000, Asesora de Hidrocapital de Venezuela encargándose de la coordinación del proceso de modernización institucional de la empresa de prestación de servicios de agua potable para el área metropolitana de Caracas. Fue quien llevó a cabo los estudios de caso y la evaluación central de la política.
 - **Fernando Navajas**, Licenciado en Economía por Universidad Nacional de La Plata en Argentina, Master y Ph.D en Economía por la Universidad de Oxford. Profesor de Economía de la Universidad de La Plata, *Senior Visiting Research Fellow* en Oxford. Es autor de gran número de publicaciones entre las que cabe destacar “La regulación de la competencia y de los servicios públicos”. Buenos Aires 1999. *“Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities”*, IDB 1998, *“Environmental Resources, Public Inputs and Fiscal Constraints”*, Revista de Estudios Económicos, Georgetown University. Ha sido *Senior Economist* de la *UN Economic Commission for Latin America*, y de la Sindicatura General de Empresas Públicas de Argentina, en la actualidad es el Economista Jefe de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), fue el encargado del desarrollo el estudio sobre la economía política del sector.

B. Marco para el Análisis y Evaluación de Políticas Sectoriales.

- 1.9 En un sentido amplio, el análisis de políticas es una forma de investigación aplicada que se realiza con el fin de alcanzar una comprensión más profunda de los temas y aspectos sociales y económicos que subyacen en todo proceso de definición y adopción de medidas políticas. Mediante este análisis se investigan posibles cursos de acción, generando información y ordenando evidencias sobre los hipotéticos beneficios y consecuencias que se seguirían de la adopción de una u otra opción con el fin de ayudar a elegir la más ventajosa.
- 1.10 Sin embargo, este análisis no es una disciplina acabada sino sometida a continuos cambios en sus métodos. Estos cambios en el método y en la actitud, provienen de la incapacidad de las metodologías cuantitativas y convencionales para manejar todos los aspectos político-sociales que requieren los temas públicos, y que se encuentran en la base de la formulación de las políticas. Por ello, al hablar de análisis de políticas se emplea este concepto en su sentido más general, supone el uso del juicio y la intuición e incluye no sólo la investigación operativa, la evaluación de los resultados de las políticas aplicadas y el análisis de su ajuste a la realidad socioeconómica, sino también la necesidad de descomponer estas políticas en sus elementos, valorar los mismos, comprobar de qué manera se entrelazan e interactúan, explicitar sus relaciones y formular hipótesis sobre las mismas. En definitiva, obtener el modelo que subyace en la política definida que es objeto de análisis.
- 1.11 En efecto, el núcleo de cualquier análisis es la creación de un proceso claro, preciso y dirigible, orientado a generar información sobre las consecuencias de cualquier acción que pueda emprenderse. Este proceso es lo que se conoce como un “modelo”, es decir, un mecanismo sustitutivo de la realidad, una representación de esa realidad que permite responder a las preguntas que formulamos sobre la propia realidad, y basándose en la cual se es capaz de adoptar decisiones más confiables en torno a las consecuencias de las acciones previstas. La propia tarea de tomar decisiones es un proceso de utilización secuencial de un modelo.
- 1.12 Toda política, parte de una realidad histórico-social, económica, etc., identifica unos objetivos, determina unas prioridades y establece unas estrategias para la aplicación de la misma. Es precisamente en el juego conjunto de esos componentes donde se encuentra el modelo, explícito o implícito, que fue seleccionado para la adopción de la política. En tal sentido, toda política sectorial coherente debe definir el arreglo institucional que se busca establecer con su adopción, en la medida que define las reglas de juego que guían las actuaciones de las diversas organizaciones que actúan en el sector, identifica la naturaleza de tales organizaciones o agentes sectoriales y postula las estrategias a seguir para la implantación de dicho arreglo institucional.
- 1.13 Antes de analizar la PSPD es preciso identificar si los conceptos generales antes expuestos son de aplicación para las llamadas políticas del Banco. Es decir, si las políticas merecen tal calificativo por cuanto sus componentes y naturaleza son

similares a la de cualquier otra política pública, y si es posible extraer de la misma el “modelo de referencia” en que se fundamenta.

- 1.14 El documento OP-101 define las **políticas** del BID como “aquellas disposiciones que definen guías generales de acción del Banco, tanto en los aspectos operativos como administrativos y de personal”. Igualmente, indica que **políticas sectoriales** “son aquellas que contribuyen al desarrollo de un sector específico de la actividad económica y que ofrecen un marco estratégico para la programación de sus operaciones a nivel nacional y regional”.
- 1.15 El referido documento enfatiza que un documento de política debe incluir básicamente:
1. *“Antecedentes sobre la experiencia y acción del Banco en la materia, información y análisis que contribuyan a una mejor comprensión y sustentación de la política propuesta.”*
 2. *La política propiamente tal, incluyendo:*
 - a. *Postulado de la política;*
 - b. *Detalle de los objetivos de la política propuesta*
 - c. *Campos de actividad e indicación de prioridades. Esta perspectiva es aplicable principalmente en el caso de las políticas sectoriales.*
 - d. *Criterios u orientaciones básicas que faciliten y clarifiquen la aplicación de la política.”*
- 1.16 La simple lectura de este documento muestra como el uso del término política es perfectamente ajustado, y que su naturaleza y componentes permiten identificarlas e incluirlas en el concepto general de “políticas públicas”.
- 1.17 Ahora bien, la evaluación de una política sectorial es un esfuerzo complejo que trasciende la medición de su impacto sobre el sector que está llamada a transformar, y se sitúa en un espacio más amplio, en el cual se incluye además, tanto la validez de los postulados que se utilizaron para su formulación como su eficiencia en función de los propósitos de la organización que la establece.
- 1.18 De aquí, que para realizar la evaluación de la política del BID aplicada a los servicios de agua potable y saneamiento se adelantará el análisis en tres planos diferenciados:
- En primer lugar, se identificarán los propósitos perseguidos por el Banco al definir y aprobar sus políticas sectoriales y se establecerán las cualidades que deberían cumplir dichas políticas, a fines de alcanzar tales propósitos.
 - En segundo lugar, será necesario identificar y validar los postulados teóricos que sustentaron la formulación de la política y su correspondencia con la realidad detectada en los países.
 - Por último, se procederá a determinar el impacto que la aplicación de la política bajo análisis, ha tenido sobre la realidad que está llamada a transformar.

- 1.19 En términos generales, la construcción de un Modelo de Referencia, a la vez audaz y realista, que resuelva efectivamente los problemas planteados, se fundamenta en un ejercicio que combine una correcta captación de la naturaleza del sector en diversos planos (técnico, económico, social y político) y un conocimiento acertado de la realidad que se desea transformar, con el fin de poder reconocer las complejidades, potencialidades y riesgos del propio proceso de transformación. El contenido ideológico que inevitablemente acompaña esta actividad sólo podrá ser superado o contrarrestado si se dispone de una fuerte base analítica. En ausencia de una base fáctica, la política podría transformarse en una expresión ideológica, más o menos informada, sobre cómo debería funcionar el sector y cuál es su imagen óptima.
- 1.20 Incluso, en presencia de una base analítica y objetiva sólida, la política continúa siendo una apuesta de futuro en la cual las expectativas con relación al “deber ser” afectan de manera indiscutible la selección que se realiza, tanto a nivel del peso que se le confiere a los objetivos sectoriales, a veces contradictorios, como a las estrategias establecidas para lograrlos. De aquí la importancia de evaluar la pertinencia de tal política tanto en relación con la estructura económica y política del sector como en relación con la realidad en la que esta llamada a intervenir.
- 1.21 La política que aplica el Banco a los servicios de agua potable y saneamiento (SAPS), propone una visión de largo plazo del sector que se corresponde a una suerte de Modelo de Referencia que postula cómo debería funcionar el sector y cuáles son los instrumentos o fuerzas dinamizadoras. Igualmente, se establecen los objetivos prioritarios y las estrategias cónsonas con la obtención de tales objetivos. Identificar tal Modelo de Referencia y evaluar su correspondencia con la naturaleza y estructura teórica del sector y con la realidad observada en los países resulta de particular importancia para la evaluación.

C. Propósitos y cualidades de las políticas sectoriales.

- 1.22 De acuerdo con las definiciones establecidas⁹ con anterioridad podemos inferir que al diseñar una política sectorial el Banco pretende atender como mínimo un doble propósito:

En primer lugar, busca ordenar y conferirle coherencia a las actuaciones del Banco en el sentido de que “...ofrezcan un marco estratégico para la Programación (...y entendemos ejecución) de sus operaciones a nivel nacional y regional”. La coherencia implicaría así, por una parte, una aproximación armónica de las operaciones aprobadas a nivel sectorial con los objetivos y estrategias superiores de la organización y por otra, la posibilidad de establecer un cierto grado de homogeneidad en el ámbito del propio sector a través de la aplicación de criterios y orientaciones básicas comunes en las múltiples modalidades de operaciones sectoriales que el Banco realiza en los países.

⁹ BID. Strategy and Policy Formulation Since IDB-8. Sustainable Development Department. 2000.

En segundo lugar, las políticas sectoriales se proponen alcanzar objetivos predeterminados “*que contribuyan al desarrollo de un sector específico de la actividad económica*” para lo cual se deben identificar los “cuellos de botella” o desafíos principales que enfrenta el sector, y establecer los objetivos a alcanzar y el conjunto de estrategias o cursos de acción que guiarán el diseño y ejecución de las operaciones con el fin de superar los problemas sectoriales detectados.

1.23 Para el logro de ambos propósitos dicha política debe presentar las siguientes cualidades:

- a. **Coherencia** con los objetivos superiores del Banco, a fin de que puedan establecerse una sinergia apropiada entre las actuaciones del Banco en los diferentes sectores.
- b. **Ordenación**, es decir que facilite la preparación, negociación y aprobación de operaciones, que respetando las diferencias indiscutibles que existen entre los países, logre crear los necesarios consensos y armonice eficientemente las operaciones del Banco.
- c. **Pertinencia** en el sentido que responda a objetivos sectoriales concretos, sustentados en una acertada visión de largo plazo del sector, de los problemas a resolver y de los mejores cursos de acción o estrategias a seguir, en función de las potencialidades y limitaciones reales que presentan los países.
- d. **Eficiencia**, en relación con los fines específicos del Banco, en su naturaleza de instrumentos de canalización de recursos financieros a la Región, en su función de resolver los problemas para cuyos fines fue diseñada y en la generación de una dinámica de transformación que promueva la imagen objetivo del sector.

D. Metodología de evaluación

1.24 Para realizar la evaluación en atención a las cualidades identificadas se ha seguido una metodología que incorpora los siguientes cursos de acción:

- a. **Análisis de documentos de política:** durante esta actividad se recopiló y analizó la documentación que dio origen a la formulación y aprobación de la Política y los documentos de evaluación y análisis de la implantación de dicha política, elaborados con posterioridad a su aprobación por especialistas del Banco. Igualmente, se realizaron entrevistas con personas clave dentro de la Administración y en el Directorio del Banco¹⁰ con el fin de comprender la naturaleza, postulados, estrategias y alcances de la misma.
- b. **Análisis de las Operaciones¹¹ del Banco:** se revisaron los Documentos de Propuesta de Préstamos y de Cooperaciones Técnicas aprobados durante la

¹⁰ En el Anexo 2 Estudios de Países, se contiene una relación detallado por país de las personas entrevistadas.

¹¹ A lo largo del Estudio, el término Operaciones es utilizado en el sentido que tiene comúnmente en el BID, es decir, alude a todos los préstamos y las cooperaciones técnica que el Banco negocia y ejecuta en los países.

década de los noventa dirigidos total o parcialmente a incidir en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPS), con el fin de dimensionar el esfuerzo realizado e identificar de que manera la Política se incorpora en las Operaciones. En total, fueron revisados más de ciento diez (110) documentos de préstamos y cooperaciones técnicas, de los cuales se excluyeron aquellas operaciones multisectoriales que no incorporaban un componente importante de actividades en el sector agua potable y saneamiento, los préstamos ambientales que no presentaban un impacto considerable sobre la ampliación de los servicios de recolección y tratamiento de aguas servidas, y aquellos préstamos de ajuste, en los cuales la reforma del sector no estuvo incluida¹².

- c. **Selección de una muestra de países y Operaciones**¹³: a partir de dicho análisis se seleccionó un conjunto de países y Operaciones que conformó una muestra, a la vez amplia y representativa, de las diversas realidades que abordó el Banco, con el fin de evaluar tanto la correspondencia de los postulados de la Política con la realidad de la Región¹⁴ en el grado de avance en su implantación, su impacto sobre los indicadores sectoriales, los problemas que se han presentado y los ajustes realizados. En total fueron visitados 8 países (Argentina, Colombia, Brasil, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú) y se revisaron en detalle 26 operaciones de crédito¹⁵.
- d. **Misiones de análisis y evaluación de la Política**: durante los meses comprendidos entre abril y agosto de 2001 se llevaron a cabo las visitas a los países que conformaron la muestra. Durante dichas visitas, se mantuvieron entrevistas con especialistas en las respectivas Representaciones del Banco, Entidades Ejecutoras y otras autoridades gubernamentales con competencias en materia de planificación, regulación y operación de los SAPS. Para cada uno de los países seleccionado se preparó un estudio de caso, los cuales se recogen en el Anexo 2 del presente Informe.
- e. **Estudio sobre la Economía de la Industria de agua potable y saneamiento**: en paralelo a este análisis se elaboró el estudio sobre la economía de los servicios de agua potable y saneamiento con el fin de identificar los elementos que permiten calificar o evaluar las hipótesis que sustentan la política del Banco en el sector. El citado estudio se presenta en el Anexo 1.

¹² Ver Anexo 3 del presente Informe.

¹³ En el Anexo 4 se incluye una tabla con la lista de países y operaciones seleccionadas en la muestra.

¹⁴ Al referirnos a la Región estamos incluyendo a todos los países en los cuales el BID mantiene actividades de préstamo y cooperación técnica.

¹⁵ Ver Anexo 3.

II. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL BID EN MATERIA DE LOS SAPS

A. Contexto Histórico en que se define la PSPD.

- 2.1 La Política del Banco en el sector agua potable y saneamiento se establece en el documento OP-708 “Política de Servicios Públicos Domiciliarios” (PSPD), y se complementa con la “Política de Saneamiento Básico Ambiental” recogida en el documento OP-745¹⁶. La PSPD fue aprobada en julio de 1996, tras un largo proceso de análisis iniciado en 1993 siendo un hito fundamental la aprobación del perfil de la misma¹⁷ en Mayo de 1995. La PSPD sustituyó a la “Política de Tarifas de los Servicios Públicos” recogida en el documento OP-718, y en vigor desde 1982. Esta política era aplicada por el Banco en sus operaciones para servicios públicos por redes, y de manera particular, en el sector eléctrico
- 2.2 El período de discusión de la PSPD y su aprobación en el Directorio coincide con un momento de grandes cambios tanto en la Región como al interior del Banco. Durante la primera mitad de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos se encontraban inmersos en una fuerte crisis fiscal y en la ejecución o negociación, con diversos organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entre otros), de préstamos de ajuste macroeconómico y de programas de reforma dentro del contexto de lo que se dio en llamar el Consenso de Washington¹⁸. Por su parte, al interior del Banco, dos hechos marcaron la época: la discusión y aprobación del Octavo Aumento General de Recursos, y un proceso de reestructuración administrativa que modificó, profundamente, la organización y sus procesos operativos.
- 2.3 En este contexto, la definición de la PSPD como política sustitutiva de la Política de Tarifas de Servicios Públicos estuvo fuertemente influenciada por los cambios que estaban ocurriendo en varias industrias de servicios públicos por redes y por las corrientes caracterizadas por la búsqueda de cambios radicales en el rol y función del estado. Sin embargo el tiempo ha demostrado que las iniciales expectativas en que se fundamentaban tales corrientes no se hicieron efectivas. En concreto la presencia de un sector privado suficientemente amplio y dispuesto a asumir los riesgos propios del sector de provisión de los servicios de agua potable y saneamiento es uno de los aspectos en los que dichas expectativas resultaron mas

¹⁶ En el caso específico de los SAPS, la PSPD (OP-708) mantiene vigente la Política de Saneamiento Básico Ambiental (PSBA), aprobada en diciembre de 1994 (OP-745 de Diciembre, 1994) y la cual, al momento de aprobarse la PSPD en 1996, fue considerada como complementaria para atender las necesidades del sector agua potable y saneamiento. Sin embargo, al analizar la PSBA surgen dudas sobre el ámbito de complementariedad al cual se hace referencia. En efecto, tanto los postulados como los objetivos y estrategias pautados por ésta última, son difíciles de relacionar con los establecidos en la PSPD. En todo caso, de las conversaciones sostenidas con los profesionales del BID, resulta evidente que lo que se reconoce como la política que debe aplicarse a las operaciones en el sector de agua potable y saneamiento es la PSPD: es su aplicación la que es vigilada por los Departamentos del Banco responsables por ello y es con base en este instrumento, que se realizan las observaciones en las diversas instancias de discusión, incluyendo el Directorio.

¹⁷ BID. Perfil de Políticas de Servicios Públicos. Documento GN-1869. Mayo, 1995.

¹⁸ Entre los principales principios del Consenso de Washington, fuertemente apoyado por la mayor parte de los organismos internacionales, se encuentran disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación económica, apertura comercial, redireccionamiento del gasto público como fórmula de lograr el desarrollo económico. Asimismo, la implementación de dichos principios significa cambios estructurales en el rol del Estado.

infundadas. Cabe destacar que los cambios estructurales propuestos en el marco del Consenso de Washington fueron abrazados por los diversos organismos internacionales y los propios países de la región como fórmula eficiente para lograr un desarrollo sostenible pese a que existía escasa prueba empírica de su validez e implica unas condiciones previas ausentes en gran parte de la región. Pese a ello el entusiasmo colectivo por las soluciones propuestas es una característica definidora del momento histórico en que la PSPD es aprobada.

- 2.4 La Política de Tarifas, sustituida por la PSPD, buscaba la adopción de esquemas tarifarios que garantizaran la sostenibilidad de los servicios públicos y el equilibrio económico-financiero de las empresas, propiciando el establecimiento de tarifas en función de los costos marginales de largo plazo de los servicios. En 1993, la Administración del Banco presentó a la consideración del Directorio, un informe en el que se identificaban los problemas surgidos en la aplicación de la misma.¹⁹
- 2.5 Dicho informe señala que la Política de Tarifas, aprobada justo antes de la crisis financiera en América Latina, no fue estructurada para darle respuesta al creciente clima de restricciones económicas dentro del cual debían desarrollarse los servicios a partir de ese momento. En tal sentido, dicha política fue calificada como una estrategia “...incompleta y no adecuada para promover tarifas económica y financieramente eficientes y apropiadas en los países...”
- 2.6 Son estas deficiencias en la Política de Tarifas, para enfrentar las adversas condiciones macroeconómicas de los países, junto a los cambios tecnológicos que experimentaban los servicios públicos por redes, los que dieron origen a su revisión y sustitución.
- 2.7 En efecto, desde inicio de la década de los ochenta se estaba produciendo un acelerado proceso de innovación tecnológica en la industria de las telecomunicaciones, y un cambio importante aunque menos profundo en la de electricidad. Estos cambios tecnológicos indujeron un acelerado proceso de desmonopolización y desintervención de estas industrias al introducir competencia, y en general, la dinámica del mercado en las relaciones sectoriales, reorientando la gestión de los prestadores de los servicios bajo criterios estrictamente empresariales. A partir de entonces se generó un proceso creciente de privatización e internacionalización de las actividades asociadas a la prestación de los servicios públicos por redes y, de manera muy acentuada, en las telecomunicaciones y la electricidad. Todo esto llevó a la modificación del *rol* del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios que pasó a centrarse en las funciones de Regulación y Control.
- 2.8 De hecho, la lectura del informe del Comité de Revisión y Evaluación, así como del Perfil de Políticas de Servicios Públicos del año 1995 y de los postulados para

¹⁹ BID. Informe de Evaluación sobre la Política Tarifaria y de Préstamos en el Sector de Energía Eléctrica. Recomendaciones del Comité de Revisión y Evaluación. Documento RE-187-3, Noviembre 16, 1993.

la elaboración de la nueva política en materia de servicios públicos^{20 21}, pone de manifiesto que, a pesar de que la misma es de aplicación en todos los servicios públicos domiciliarios (electricidad, gas natural, suministro de agua, eliminación de aguas residuales, telecomunicaciones y recolección de residuos); el diagnóstico que dio origen a su formulación partió fundamentalmente del sector eléctrico.

- 2.9 El diseño de la PSPD está fuertemente influenciado por este conjunto de consideraciones que caracterizaban la situación de los servicios de telecomunicaciones y electricidad, y que se hicieron extensivos a los de agua potable y saneamiento. Sin embargo, los principios y la dinámica de transformación señalada, tienen posibilidades de aplicación muy diferente de un servicio a otro. Dichas posibilidades son enormes en el caso de los servicios de telecomunicaciones, existen en algunos ámbitos de la industria eléctrica, y presentan serias dificultades para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento.
- 2.10 No resulta evidente cuáles fueron los criterios que impulsaron la propuesta de una visión única para todos los servicios, ni cuál fue el grado de análisis que justificó su aplicación a los SAPS. Parece estar claro, sin embargo, que la Comisión que elaboró la PSPD reconocía diferencias importantes que quedaron recogidas en el documento de postulados aprobado simultáneamente con la PSPD en el Directorio del Banco²², y que llevaron a proponer que *“La administración del Banco... dictará periódicamente pautas operativas específicas para cada sector, a fin de facilitar la aplicación de la política a casos particulares.”*
- 2.11 Sin embargo, a pesar del mandato explícito de la política y de las diferencias notorias entre los servicios incluidos, la PSPD no ha sido desarrollada específicamente a nivel del sector agua potable y saneamiento con el fin de incorporar las diferencias y singularidades que le son propias.

B. Objetivos de la PSPD

- 2.12 La PSPD define un objetivo general o fin, un objetivo privilegiado y unos objetivos específicos. El **objetivo general** que proclama expresamente la política²³ es el de *“Fomentar el suministro de servicios públicos que contribuyan en el largo plazo al desarrollo económico de la Región y al bienestar de su población mediante la adopción de una estructura sectorial y una política reglamentaria que procure...”* (OP-708, párrafo 1) el logro de los **objetivos específicos** establecidos, dentro de los cuales se incluye:

²⁰ En este sentido, el Perfil de Políticas reconoce que: *“El enfoque propuesto parte del reconocimiento de que el sector de servicios públicos y el sub-sector eléctrico en particular, han experimentado cambios fundamentales en los aspectos institucionales y financieros desde que la OP-718 fue concebida”*

²¹ BID: “Política de Servicios Públicos Domiciliarios: Justificación para el cambio de política”. Junio, 1996. Documento elaborado por la Administración como acompañamiento al documento de Políticas y aprobado en el Directorio del Banco al momento de aprobarse la política de servicios públicos domiciliarios. Documento GN-1869-2, Junio, 1996.

²² Ver el párrafo número 3.1 del documento citado BID. Política de Servicios Públicos Domiciliarios: Justificación para el cambio de política. Junio, 1996.

²³ BID. OP-708. Servicios Públicos Domiciliarios. Enero, 1997.

- a. Asegurar la sostenibilidad financiera de los servicios a largo plazo, asegurando a los proveedores de los servicios un caudal de recursos que cubra los gastos de funcionamiento, mantenimiento e inversiones de capital relacionados con los servicios; y políticamente, mediante satisfacción de los usuarios.(OP-708, párrafo 2)
 - b. Obtener la eficiencia económica, añadiendo que la vía más eficiente para promover la eficiencia económica es la competencia, pero cuando las circunstancias no son propicias, es posible estimular la eficiencia por medio de una serie de mecanismos institucionales y reglamentarios.(OP-708, párrafo 3)
 - c. Salvaguardar la calidad, a través de un marco reglamentario que defina y controle la calidad esperada de los servicios.(OP-708, párrafo 3)
 - d. Fomentar el acceso, mediante políticas sociales eficientes. (OP-708, párrafo 5)
 - e. Alcanzar objetivos más amplios tales como la protección del medio ambiente.(OP-708, párrafo 6)
- 2.13 La propia PSPD reconoce la existencia de un número importante de disyuntivas y que el logro simultáneo de esto cinco objetivos puede plantear contradicciones difíciles de resolver. Dicho reconocimiento abre espacio para diferentes tipos de interpretación en el momento de la incorporación concreta de los principios en el diseño de las operaciones. Es precisamente en este punto donde articula el **objetivo privilegiado** de sostenibilidad económico-financiera al señalar que *“los documentos de proyectos deberán indicar en que medida se cumplen los objetivos específicos, pero hay un aspecto en torno al cual no hay lugar a compromiso y es el logro de la sostenibilidad del servicio en el largo plazo, asegurando flujos financieros que lleguen a un nivel compatible con la plena recuperación de los costos y garantizando la eficiencia económica como meta general de la provisión de los servicios”*. (OP-708, párrafo 7)²⁴.
- 2.14 En realidad, este objetivo específico no es más que la combinación de los dos primeros objetivos generales antes definidos, mientras que los otros y en particular, los de fomento del acceso y preservación del medio ambiente, podrían ser apreciados como objetivos subsidiarios o de segundo nivel en la medida en la que sólo si se logra la sostenibilidad a largo plazo estos dos podrán garantizarse. Así pues, de forma gráfica los objetivos de la PSPD son:

²⁴ La revisión de las operaciones aprobadas por el Banco y los informes de revisión elaborados por especialistas del Banco. Ver al respecto Issues related to public utility policy: a review of projects (SDS/IFM) y Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note, 2000, y Memo Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?, Millán, José. Principal Economist SDS/IFM. Dirigido a la Vicepresidencia Ejecutiva del Banco en 1999

Cuadro 2.1.

FIN	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el suministro de servicios públicos que contribuyan en el largo plazo al desarrollo económico de la Región y al bienestar de su población
OBJETIVOS PRIVILEGIADOS O DE PRIMER NIVEL	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la sostenibilidad financiera de los servicios a largo plazo asegurando la recuperación de la totalidad de los costos Obtener la eficiencia económica
OBJETIVOS GENERALES O DE SEGUNDO NIVEL	<ul style="list-style-type: none"> Salvaguardar la calidad. Fomentar el acceso Protección del medio ambiente

- 2.15 El reconocimiento por la PSPD de la existencia de un número importante de disyuntivas abre, como se ha señalado antes, un espacio para diferentes tipos de interpretación en el momento de la incorporación concreta de sus principios en el diseño de las operaciones. Esta situación fue perfectamente reconocida por la Administración del Banco en el documento “Política de Servicios Públicos Domiciliarios: justificación para el cambio de política”²⁵, en el que se señala que: *“Además, dada la diversidad que existe entre sectores y países, la política reconoce que la estructura institucional y jurídica propuesta para cada mercado y marco reglamentario – tanto en cuanto a su diseño como a su ejecución – debería ser suficientemente flexible como para ajustarse a la situación de los diferentes países y servicios públicos”*.

C. **Ámbito de aplicación de la PSPD.**

- 2.16 El ámbito teórico de aplicación de la PSPD es común para todas las operaciones del Banco en los sectores de electricidad, gas natural, **suministro de agua, eliminación de aguas residuales**, telecomunicaciones y recolección de residuos. Dicha política responde así a una premisa básica según la cual, estos servicios *“...tienen muchas características económicas importantes en común”* (OP-708, párrafo 21) y requieren de un modelo institucional similar.
- 2.17 Sin entrar a analizar esta premisa²⁶ en profundidad, lo que sí parece claro a la luz de los resultados obtenidos, es que resulta incorrecta y que es preciso destacar las similitudes y diferencias que presentan los sectores con miras a proponer estrategias de transformación.
- 2.18 En relación con el ámbito real de aplicación de la PSPD, resulta necesario considerar la evolución de las operaciones del BID en materia de los servicios públicos domiciliarios. Un análisis general de las operaciones del Banco revela que:

²⁵ BID. “Política de Servicios Públicos Domiciliarios: Justificación para el cambio de política”. Documento GN-1869-2, citado

²⁶ Ver al respecto en Anexo 1 del presente Informe en el cual se marcan diferencias importantes entre los servicios de agua potable y saneamiento y los otros servicios públicos por redes. Igualmente ver: Banco Mundial, Carlos Vélez. “Competencia y Regulación en los servicios de redes públicas: Semejanzas y diferencias entre sectores”. Seminario de Regulación del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Colombia. Marzo, 2001.

- a. Siempre ha existido muy poca actividad de préstamos para los servicios de telecomunicaciones, gas y recolección de basura, los cuales en su gran mayoría han pasado a ser prestados por empresas privadas.
 - b. En el caso de la electricidad, que si constituyó uno de los pilares fundamentales de actuación del BID cuando analizamos las operaciones durante la última década, observamos que cada vez son menos numerosas y con mayor orientación al sector privado²⁷.
- 2.19 Así pues, en la práctica, la PSPD es aplicada de forma cada vez más exclusiva a los servicios de agua potable y saneamiento dado que las operaciones que realiza el BID con el sector privado poseen una lógica distinta y en muchos casos dependen de que los postulados de la PSPD ya se encuentren en vigencia.

D. Las estrategias pautadas por la PSPD

- 2.20 En términos generales, la política aprobada por el Banco impulsa los elementos centrales que definen el nuevo modelo institucional para la prestación de los servicios públicos por redes, e incluye de manera relevante los siguientes cursos de acción:
- a. Implantación de una estructura sectorial idónea, *“idoneidad que debe juzgarse por su efecto general en el sector, y en particular por la medida en que dicha estructura puede facilitar el desenvolvimiento de la competencia”* (OP-708, párrafo 10), es decir que promueva o permita **la competencia** en las diversas actividades asociadas a los servicios.
 - b. Aprobación y desarrollo de un Marco Legal que asegure la *desintervención* política de los servicios y que separe adecuadamente las funciones de rectoría y formulación de políticas, de las de regulación y operación de los servicios (OP-708, párrafo 9, Condición Básica , 8ª y 9ª). Igualmente, dicho Marco deberá promover un clima favorable a la inversión privada; garantizar la competencia en aquellas actividades donde sea posible o regular adecuadamente las actividades que se ejercen bajo régimen de monopolio; garantizar la sostenibilidad a largo plazo y proteger los derechos de los usuarios.(OP-708, párrafo 11).
 - c. Creación de instancias y órganos regulatorios eficientes e independientes del poder político y de los agentes regulados,(OP-708, párrafo 12) que garanticen la aplicación del Marco Legal establecido.
 - d. Mejora de la eficiencia de gestión de los prestadores de los servicios, privilegiando la incorporación de la **iniciativa privada** cuando ello sea posible, como instrumento para su logro. Así la PSPD contiene un llamamiento a *“considerar la viabilidad de cambios más amplios en el sistema que comprendan entre otros aspectos, los procedimientos de adquisiciones y la legislación de contratos del sector público, a fin de facilitar*

²⁷ Durante los últimos cinco años (1996 – 2000) el BID aprobó un total de 31 Operaciones para el sector eléctrico, por un total de US\$ 3.887,6 millones, de los cuales sólo 13 se dirigieron a empresas públicas; y 18 a empresas privadas, representando 35,3% y 64,7% respectivamente de los fondos de préstamo. En oposición, durante el mismo periodo, para el sector APyS se aprobaron 45 Operaciones por un total de US\$ 5.225,49 millones, de los que sólo un 11,1% correspondió a Operaciones con el sector privado.

28 Ver párrafos 2.1 a 2.6 del Documento Política de Servicios Públicos Domiciliarios: Justificación para el cambio de política.GN-1869-2

29 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.

2.23 El agotamiento del modelo tradicional de prestación de los servicios encontró a la Región con una red de infraestructura todavía a medio construir, altamente dependiente de los aportes del presupuesto nacional no sólo para las inversiones, sino en muchos casos, para los gastos de operación y mantenimiento, y con muy baja capacidad técnica y gerencial para resolver los retos planteados. La crisis fiscal de los ochenta no hizo más que agravar la situación y aumentar el deterioro físico e institucional del modelo de prestación implantado durante las décadas anteriores. Para el momento de discusión y aprobación de la PSPD, el diagnóstico que se realizó de los SAPS incluyó las características antes mencionadas más una

2.22 En oposición a ello, la transformación que la PSPD propone para los SAPS en la Región²⁹ constituye una ruptura importante con la institucionalidad que para el momento se encontraba vigente en la mayoría de los países y la cual podemos resumir, de una manera muy general, como: prestación del servicio altamente intervenido políticamente, operadoras fundamentalmente públicas de nivel central o municipal, déficit y rezago importante en las inversiones, ineficiencia operativa, tarifas que no cubrían los costos totales de la prestación de los servicios y subsidios generalizados que ponían a riesgo la sostenibilidad de los SAPS a largo plazo.

2.21 La imagen objetivo o situación final ideal que la PSPD establece para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento fue diseñada de acuerdo con las transformaciones ya avanzadas y en algunos casos consolidadas, en los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Para ambos servicios, la PSPD y su propuesta de imagen objetivo, no incorporaba grandes innovaciones, simplemente se limitaba a recoger lo que venía ocurriendo de manera generalizada en la Región²⁸: Introducción de nuevos marcos regulatorios, agencias reguladoras únicas a escala nacional, reestructuración de la industria a fines de promover su desmonopolización, apertura a la competencia, y participación del sector privado en las empresas prestadoras de los servicios.

E. Modelo de referencia de la PSPD

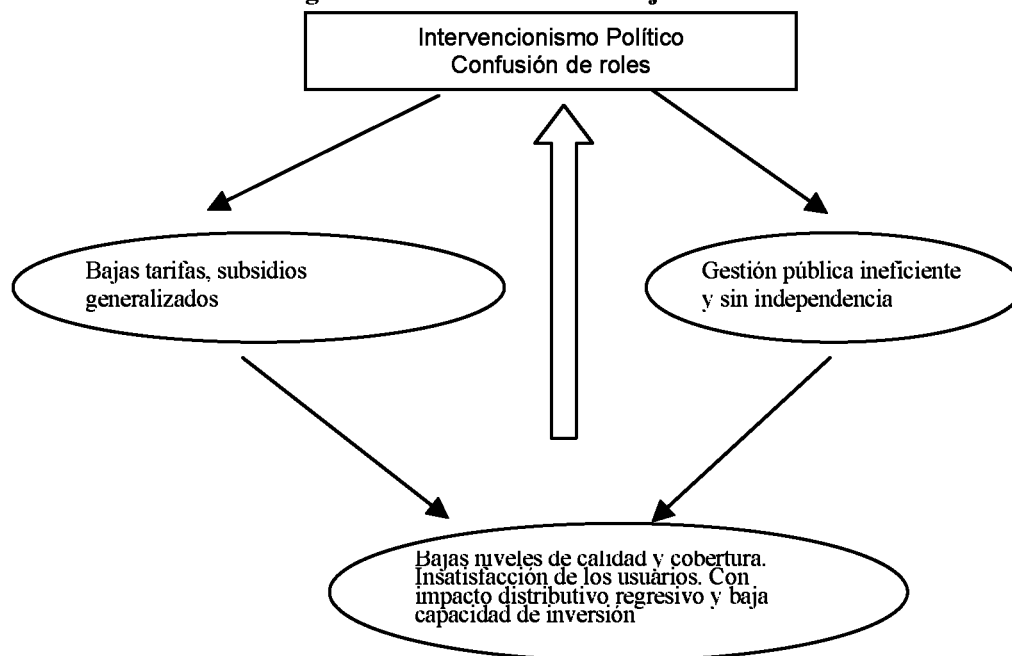
e. Diseño de un régimen de tarifas y subsidios que garantice la sustentabilidad económico financiera de la industria a largo plazo, evitando el uso de los subsidios cruzados.(OP-708, párrafo 11 iii)

los distintos modos de participación del sector privado" (OP-708, párrafo 13), y a la adopción de modelos de gestión eficientes en manos del sector privado, "En términos generales, el medio más eficaz para alcanzar esta meta es obtener la participación del sector privado"(OP-708, párrafo 14) reafirmando esta estrategia al señalar que " Si en el momento no resulta viable la participación del sector privado, en el ámbito del sector público..."(OP-708, párrafo 14)

fuerte percepción de que el “*intervencionismo político*” estaba en el centro de tales problemas.

- 2.24 Para sustituir tal Modelo “*intervencionista*”, la Política de Servicios Públicos Domiciliarios aplicada a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (PSPD/SAPS) busca promover la construcción de una nueva institucionalidad, a través de definir nuevas reglas del juego, reestructurar la industria, crear las organizaciones responsables por el desarrollo, supervisión y control de dichas reglas del juego, y modificar las conductas formales e informales de todos los agentes (Estado, operadores y usuarios) a fin de adecuarlas a la nueva institucionalidad.
- 2.25 Los incentivos que se privilegian para coadyuvar en tal proceso están asociados a mecanismos de mercado, recreando a través de la regulación condiciones de competencia en aquellos ámbitos en los cuales se reconoce que existen condiciones de monopolio natural.
- 2.26 El diagnóstico sectorial que parece haber sustentado la necesidad de la transformación es que los SAPS se encuentran atrapados en un “círculo vicioso de mala calidad” según el cual el *intervencionismo político*³⁰ y la confusión de roles del Estado genera prácticas de gestión ineficientes en las operadoras de los servicios y mantiene niveles de tarifas bajas que no garantizan la sostenibilidad de los servicios a largo plazo. Ambas prácticas repercuten negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios y refuerzan un mayor *intervencionismo político*³¹.

Figura 2.1. Círculo vicioso de baja calidad.

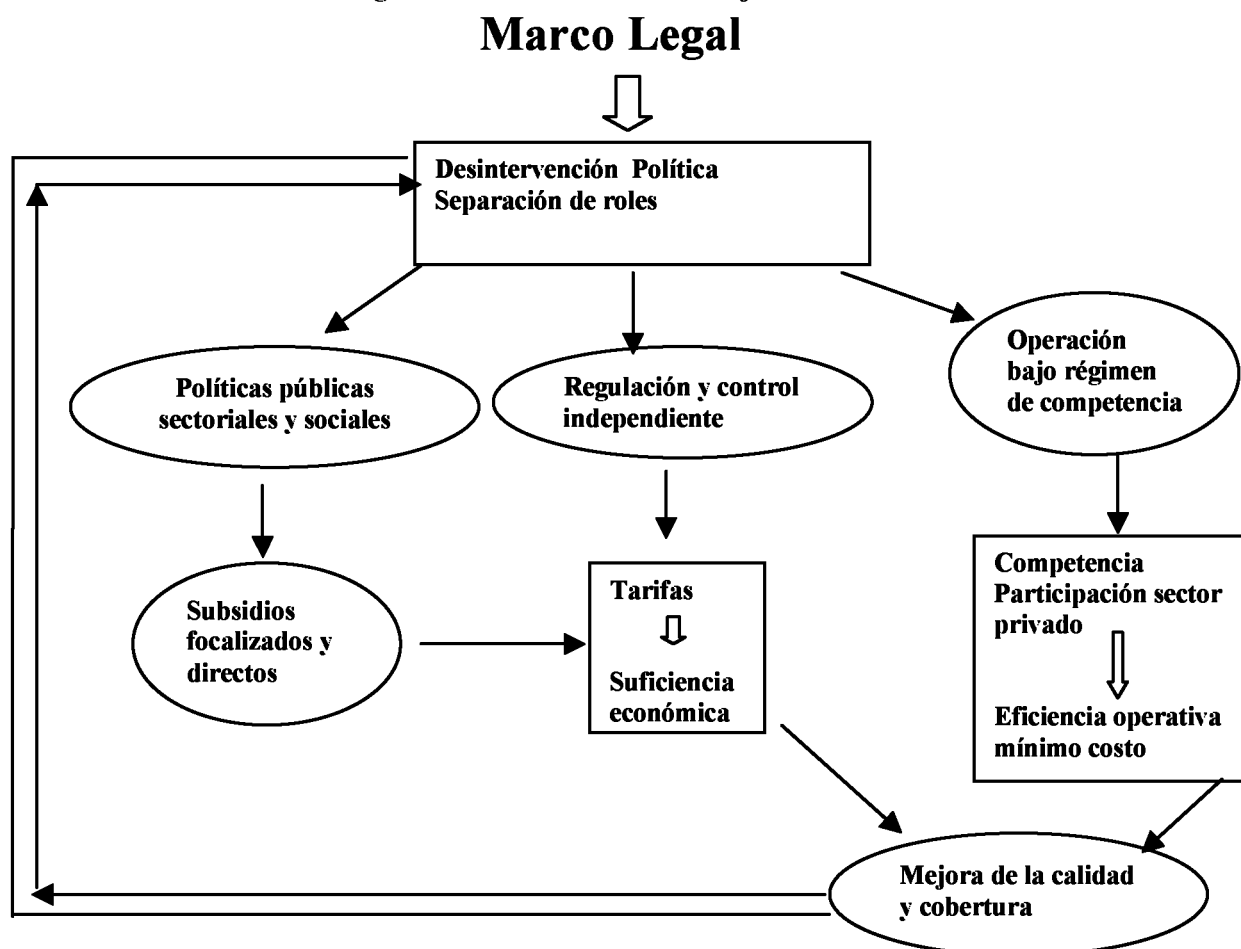


³⁰ El *intervencionismo político* al cual alude la PSPD, entendemos se refiere a la intervención de actores públicos en las decisiones gerenciales, operativas o económicas de la industria, con fines políticos de corto plazo u oportunista.

³¹ Esta situación ha sido certeramente identificada como un “círculo vicioso de ineficiencia creciente en los servicios de agua y alcantarillado” por Beato, Paulina en “Participación del sector privado en los sistemas de agua potable y saneamiento: Ventajas, riesgos y obstáculos”. BID 1998. FM-113

- 2.27 Como hemos visto, para lograr la ruptura de este *círculo vicioso*, la PSPD plantea la necesidad de la “*desintervención política*” de los servicios a través de tres instrumentos interrelacionados: un nuevo Marco Legal que pauté la adecuada separación de roles y la creación de instancias regulatorias independientes; una política y estructura de tarifas que garantice la sostenibilidad económico - financiera de los servicios y, por último, la incorporación de operadores privados que puedan mejorar la eficiencia de los mismos y separar, suficientemente, la operación de los servicios de las funciones rectoras, reguladoras y contraloras, del Estado.
- 2.28 En particular, la *desintervención* propuesta por la PSPD/SAPS implica:
- Crear una instancia de regulación y control sin injerencia política, independiente y autónoma de los agentes regulados, que asegure los principios rectores del modelo de referencia. (OP-708, párrafo 9)
 - Desintervenir políticamente la fijación de las tarifas, garantizando la recuperación integral de los costos de operación, mantenimiento e inversiones y una rentabilidad apropiada. (OP-708 párrafo, 11 iii)
 - Desintervenir políticamente la operación de los servicios, transfiriendo las empresas al sector privado, “*transferencia que no conlleva necesariamente la venta de activos, sino que puede adoptar distintas formas, entre otras los contratos de arrendamiento, las concesiones, y los contratos de construcción, propiedad y operación (CPO) o de construcción, operación y transferencia (COT). Si en el momento no resulta viable la participación del sector privado – es decir subsidiariamente a esta hipótesis – en el ámbito del sector público hay varias formas de gestión.....*” (OP-708, párrafo 14)
 - Separar las políticas sociales, promoviendo el acceso a los servicios a través de un régimen de subsidios focalizados en los grupos de población que lo necesiten y, en lo posible, financiado mediante transferencias directas que faciliten el acceso a la población objetivo. (OP-708, párrafo 5)

Figura 2.2. Círculo virtuoso de mejora de la calidad



- 2.29 Este 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 económico financiera de su prestación. 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 que plantea la PSPD y creando un “*círculo virtuoso de mejora de la calidad*”.
- 2.30 Este modelo de referencia, su contenido prescriptivo y la clara apuesta por su viabilidad se reafirma de forma palmaria en el párrafo 20 del documento de política (OP-708, párrafo 20), al señalar que: “*La política no puede abarcar todas esas circunstancias y, por consiguiente, es posible que en algunos casos deba aprobarse una desviación con respecto a una o varias condiciones básicas. En esas circunstancias los proponentes de tales desviaciones deberán demostrar que su propuesta cumple con los objetivos de esta política.*”
- 2.31 La existencia de un Modelo de Referencia o Arreglo Institucional Objetivo en los términos anteriormente descritos no sólo se sustenta en los propios enunciados de

la PSPD, tal y como hemos indicado, sino que también es reconocido por los especialistas del Banco en el documento *“Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note”*, elaborado en septiembre del año 2001 por un grupo de trabajo ad-hoc que reunió a los especialistas sectoriales y a profesionales de SDS³². En particular, en el documento se afirma que *“El modelo institucional para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento es relativamente claro y existe un nivel razonable de consenso y consistencia entre los especialistas del Banco sobre lo que dicho modelo debe comprender”* (Traducción propia). Más adelante, tal modelo es incluso referido como un paradigma, al señalar que *“La reforma del sector agua potable y saneamiento, usando el paradigma generalmente aceptado,...”*.

2.32 Los elementos que conforman dicho Modelo de Referencia, además de ser explicitados en la PSPD, son de nuevo reconocidos y reafirmados en el documento citado, en el cual se analizan las dificultades que está encontrando el Banco en la aplicación de tal Modelo. En particular, se plantea entre otros:

- la necesidad de despolitización de los servicios (2.02),
- la necesidad de un nuevo marco legal (2.04),
- la separación de funciones (2.03),
- la necesidad de nuevos marcos regulatorios (4.01, b),
- el objetivo de la participación del sector privado [(3.01, 5), (4.01, 1, b y c), 5.01],
- la necesidad de impulsar la fijación de tarifas que permitan la sustentabilidad económico /financiera de los servicios [(4.01, 1, c y d), (3.02, 1)].

2.33 En resumen, la visión objetiva del sector y las estrategias privilegiadas para su consecución, de acuerdo con la interpretación de la PSPD recogida en las operaciones al sector agua potable y saneamiento, son los siguientes:

Cuadro 2.2.

Visión Objetivo

- ♦ Los servicios son prestados por empresas eficientes técnica y financieramente, preferiblemente de naturaleza privada, que garantizan servicios de calidad al menor costo posible.
- ♦ El Estado se concentra en la regulación de las actividades de la industria que se realizan bajo régimen de monopolio, recreando y en lo posible, abriendo espacios a la competencia. Esta función tiene como objetivo principal garantizar los derechos de los operadores y usuarios de los SAPS, bajo condiciones de monopolio natural.
- ♦ Las tarifas son suficientes para garantizar la sostenibilidad de la industria a largo plazo, al cubrir la totalidad de los costos asociados a la prestación de los servicios incluyendo las inversiones necesarias para la reposición y ampliación de la cobertura, y una rentabilidad razonable para las empresas prestadoras.
- ♦ Los subsidios que garantizan el acceso a los servicios de las poblaciones de bajos ingresos económicos, son directos y focalizados, y se cubren a través de fondos fiscales, administrados de manera eficiente y transparente.

³² “Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note”, elaborado en septiembre de 2001 por un grupo de trabajo del BID, integrado por Hugo de Oliveira (RE1), Antonio Almagro (RE1), Christopher Jennings (RE2), Rubén Avendaño (RE3), Paulina Beato (SDS), Diego Rodríguez (SDS), Laura Ramírez-Ramos (ROS/PMP) y Camille Gaskin-Reyes (ROS/PMP). Igualmente al respecto revisar documento BID IFM-73, Paulina Beato. Op.cit.

Cuadro 2.3.

Estrategias:

1. Aprobación de una Ley de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento que consolide los principios rectores del Modelo de Referencia
2. Creación de una entidad de regulación independiente que desarrolle el marco legal aprobado y que supervise y controle su aplicación.
3. Reestructuración empresarial de los operadores e incorporación, bajo diversas modalidades, de empresas de naturaleza privada a la prestación de los servicios.
4. Introducción de ámbitos o criterios regulatorios de competencia en la prestación de los servicios que promuevan mejoras de la calidad y cobertura de los mismos.
5. Ajustes tarifarios con el fin de aproximar las tarifas a los costos marginales de largo plazo de los servicios
6. Sustitución de los subsidios cruzados por esquemas directos y focalizados en la población de comprobada baja capacidad de pago.

F. Supuestos o hipótesis subyacentes en la PSPD

- 2.34 El Modelo de Referencia explicitado 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. 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, en algunos casos la corrupción, 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. La PSPD busca revertir esta situación mediante un ente regulador independiente y la transformación de los operadores en empresas eficientes preferiblemente de naturaleza privada.
- 2.35 Sin embargo, en el caso de los SAPS, para que tal dinámica se pueda generar es necesario que se materialicen algunos supuestos, que son:
- a. El Estado construye una instancia rectora que pueda definir la política sectorial siguiendo los postulados establecidos en la PSPD y establecer sus necesarias interrelaciones con la política social y la ambiental.
 - b. El Estado es capaz de generar y desarrollar, en un plazo prudencial, instancias de regulación eficientes.
 - c. Es posible reestructurar la industria con el fin de establecer ámbitos de competencia.
 - d. Existen empresas privadas interesadas en participar en la prestación de los servicios.
 - e. La incorporación de operadores privados aumenta los niveles de eficiencia en la prestación y calidad de los servicios.
 - f. Existe un mercado de capitales que atiende las necesidades financieras de las empresas privadas.
 - g. El equilibrio de largo plazo de los servicios esté fundamentalmente relacionado con la sustentabilidad económico financiera.
 - h. Existe capacidad, disponibilidad y cultura en la población para aceptar pagar tarifas que permitan generar los recursos necesarios para cubrir la totalidad de

sus costos, incluyendo los de inversión y una rentabilidad acorde con los riesgos pautados (riesgo país y riesgo regulatorio) que se expresan en el costo del capital.

- i. El Estado dispone de los recursos y la capacidad necesaria para administrar de manera eficiente y transparente, subsidios directos a la población de bajos ingresos.

2.36 En ausencia de estos supuestos, la propuesta de transformación que la PSPD contiene enfrentará graves problemas de implantación y podría conducir a un *impasse* que impida la actuación del Banco en un sector de importancia fundamental en la Región³³. De hecho el documento “Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note”, elaborado por la Administración en el año 2001, identifica entre otros los siguientes elementos clave detectados como obstáculos o problemas en la implementación de las operaciones incluidas en la cartera: la falta de compromiso de los gobiernos centrales y locales en el proceso de reforma; los retrasos en las aprobaciones de reformas legislativas; la resistencia social a las reformas y en especial al aumento de tarifas y a la participación del sector privado, o la falta de capacidad de las agencias ejecutoras. Estos problemas están íntimamente relacionados con los supuestos antes descritos y que son analizados posteriormente.

³³ “Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note”, refleja con claridad esta situación

III. EVALUACIÓN DE LA PSPD: COHERENCIA CON LOS OBJETIVOS DEL BANCO Y EN ESPECIAL DE LA OCTAVA REPOSICIÓN.

- 3.1 El mandato del Banco, actualizado durante la Octava Reposición ³⁴ de Recursos, estableció que el objetivo fundamental de su actuación es lo social, entendido como la solución de los problemas de deuda social acumulada en los países³⁵. Con el fin de atender su objetivo superior, la Octava Reposición pauta tres campos claves de actividad:
- i) Reducción de la pobreza y equidad social
 - ii) Medio ambiente
 - iii) Modernización e integración
- 3.2 La *reducción de la pobreza y equidad social* desglosa acciones específicas en tres ámbitos íntimamente relacionados entre sí:
- a) las necesidades de la familia, la mujer y la juventud.
 - b) la búsqueda de mejores niveles de salud y nutrición para la población, y
 - c) la formación del capital humano.
- 3.3 El tema de los servicios de agua potable y saneamiento se aborda fundamentalmente en el ámbito de la salud y nutrición al señalarse ³⁶ que (2.25): *“En el sector salud se pondrá énfasis en las medidas preventivas y en la atención primaria. Se otorgará prioridad a la lucha contra las enfermedades infecciosas y contagiosas, así como a la reducción de la mortalidad infantil. i. e. Inoculación de la población, campañas de vacunación, ... y respaldar la ejecución de proyectos de salubridad ambiental, especialmente en los subsectores de suministro de agua y saneamiento....”*. La Octava Reposición resalta el valor social de los SAPS y enfatiza su carácter de instrumento de lucha contra la pobreza, dado su impacto directo sobre la salud de la población.
- 3.4 En materia de *modernización e integración*, postula coadyuvar en este proceso a través de múltiples vertientes que incorpora como acciones, entre otras³⁷:
- establecer adecuadas funciones reguladoras y de supervisión a través de nuevos marcos regulatorios en algunas áreas dentro de la que destaca la prestación de servicios públicos;
 - avanzar en el proceso de privatización;
 - fortalecer la capacidad de aplicación de las leyes, los reglamentos y los contratos;
 - apoyar los procesos de descentralización y fortalecer la capacidad local.
- 3.5 En tal sentido, sin referencia explícita al caso de los SAPS, la Octava Reposición esboza un modelo institucional para la prestación de los servicios públicos que conjuga la construcción de un Estado Regulador con una prestación descentralizada, bajo modelos de gestión que incorporen la iniciativa privada.

³⁴ BID. Informe Sobre el Octavo Aumento General de los Recursos. Abril, 1994. Documento AB-1638.

³⁵ BID. 8-R. Op. Cit. pág. 15 y sig.

³⁶ BID-8R. Pág. 23, Párrafo 2.25.

³⁷ BID-8R. Pág 30 literales d, e, g.

- 3.6 Por último, en relación con *el medio ambiente*, se establece que el Banco deberá asegurar que sus lineamientos abarquen los posibles efectos ambientales en los ámbitos en los que actúa. Para ello, específicamente reconoce que “...*la demanda de servicios públicos en la región es abrumadora, por ejemplo en materia de agua potable, recolección y tratamiento de aguas residuales...*” y pauta entre otros, el mejoramiento de la calidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco, y en particular que “...*cuando se trate de proyectos cuyo efecto sea posible detectar y controlar fácilmente el diseño respectivo incluirá medidas encaminadas a aliviar y controlar los daños ambientales.*”³⁸. A partir de estas afirmaciones podemos concluir que el Banco singulariza el “valor ambiental” de los SAPS y ordena que el diseño de operaciones incluya medidas orientadas a mitigar su impacto en el ambiente.
- 3.7 Para lograrlo, la Octava Reposición indica que el Banco debe fortalecer su propia planificación estratégica, vinculando los programas y operaciones con las directrices emanadas de la misma. Dado que la discusión y aprobación de la PSPD/SAPS son posteriores a la Octava Reposición, la política debería ser coherente con estos objetivos generales y tendente a vincular las operaciones en el sector agua potable y saneamiento con las directrices emanadas de ella.
- 3.8 La PSPD menciona las líneas de acción pautadas por la Octava Reposición. Ahora bien, desde un punto de vista evaluativo resulta preciso analizar si la misma es coherente con ellas, articulando la ampliación de cobertura como un instrumento de reducción de la pobreza privilegiando el objetivo de modernización del Estado, y prestando la suficiente atención al medio ambiente.
- A. La PSPD y el objetivo de reducción de la pobreza.**
- 3.9 En cuanto a la ampliación de la cobertura como instrumento de reducción de la pobreza, la PSPD apuesta, en general, por garantizar el equilibrio y sostenibilidad económico financiera de los servicios como instrumento para asegurar el logro de los objetivos, y en particular, superar las externalidades sociales y ambientales asociadas a los servicios.
- 3.10 En este aspecto, tres casos merecen particular interés para evaluar la coherencia de la PSPD con los objetivos superiores de la organización ya que muestran las limitaciones encontradas en la aplicación de la política: el caso de Argentina y en particular de la empresa Aguas de Argentina que atiende la ciudad de Buenos Aires, el caso de Aguas de Illimani en Bolivia, y el caso de la empresa ACUACAR de Cartagena en Colombia.
- 3.11 En primer lugar, en el caso de la empresa Aguas de Argentina³⁹ que atiende la ciudad de Buenos Aires y su Conurbano, se constató que en el contrato de concesión de los servicios se incluyeron obligaciones de inversiones y de aumento en los niveles de cobertura. Sin embargo, no se explicitó, ni la definición de nuevas conexiones, ni la población hacia la cual se dirigiría el aumento en el acceso de los

³⁸ Bid. 8-R. Pág. 34, &2.44, c.

³⁹ Anexo 2, Estudio de caso AR-0238

servicios. Los cambios e inversiones realizados, si bien inferiores a las metas establecidas, han sido importantes. A pesar de ello, la situación en las poblaciones pobres del Conurbano Bonaerense se mantiene crítica, y el nivel de atención de las necesidades de agua potable del décil más pobre sólo llega a 44% (contra un 55% para el país), mientras que las de alcantarillado alcanzan a 17% (contra un 30% para el total país)⁴⁰.

- 3.12 Por su parte, en el caso de Bolivia⁴¹, como respuesta a los mandatos establecidos en el propio contrato de concesión, la empresa Aguas de Illimani, concesionaria de los servicios en las ciudades de La Paz y El Alto, ha logrado importantes avances en los niveles de cobertura, particularmente de la población de menores ingresos, donde los niveles de cobertura son cercanos al 100% en agua y superiores al 80% en alcantarillado. Sin embargo, una conjunción de elementos de tipo cultural y condiciones de pobreza extrema, no evaluados en el Contrato de Concesión, mantienen los consumos de agua a niveles muy bajos en amplias zonas de la ciudad (inferiores a 15 lpd). En estas circunstancias, los beneficios de disponibilidad de los servicios como instrumento de mejora de las condiciones de pobreza de la población, si bien no pueden ser desdeñados, se ven minimizados.
- 3.13 Por último, en el caso de la ciudad de Cartagena⁴² el contrato de concesión se restringió a la explotación de la infraestructura existente y sus futuras ampliaciones. Dentro de este marco contractual, la empresa ACUACAR ha logrado elevar la cobertura en el área servida. Sin embargo, las zonas más pobres de la periferia de Cartagena han estado al margen de este proceso y los niveles de acceso se mantienen inferiores al 10%. La manera bajo la cual se incorporó al operador privado implicó que ACUACAR se hizo responsable de la prestación del servicio en el área de la ciudad que contaba con infraestructura, y es allí donde los actuales niveles de cobertura son muy altos. Sin embargo, en el Conurbano de Cartagena, donde se asienta la población con mayores niveles de pobreza se produce un nivel mucho más bajo de cobertura ya que sólo se incorporan al servicio aquellos afectados por las expansiones de la compañía.
- 3.14 La dificultad para abordar las operaciones dirigidas a atender los problemas de los servicios en los grupos más pobres de la población, y en particular en las áreas rurales y urbanas marginales, aplicando las estrategias generales establecidas en la PSPD, es una materia de particular relevancia para el Banco por constituir uno de los objetivos prioritarios de la Octava Reposición. El propio documento de la PSPD reconoce tales dificultades al establecer que *“La Administración del Banco, reconociendo la diversidad de condiciones tecnológicas que tienen entre sí los sectores constituyentes, dictará periódicamente pautas operativas específicas para cada sector, a fin de facilitar la aplicación de la política en casos particulares.”* Ante las dificultades presentes, el mandato de la PSPD podría haber permitido el desarrollo de Guías de Acción específicas que facilitarían la atención de las necesidades en tales áreas. Sin embargo, ello no se ha hecho y las operaciones

⁴⁰ Navajas, Fernando. Mirando el nivel de cobertura en Agua y Saneamiento en Argentina: Datos preliminares. Junio 2001.

⁴¹ Anexo 2, Estudio de Caso BO-0172

⁴² Anexo 2, Estudio de Caso CO-0227

dirigidas a estas áreas, las cuales representan el 23% de los recursos dirigidos al sector⁴³ y el 40% del número de operaciones realizadas durante el período 1996-2000, se procesan en una suerte de opacidad aceptada pero no reconocida.

- 3.15 Así, resulta que de entre las operaciones analizadas, buena parte de aquellas en las que se identificaba como objetivo primario el acceso de los más pobres al servicio, se caracterizan por privilegiar el valor social de los sistemas por encima de su sostenibilidad económico financiera, enfatizando la participación de la comunidad frente a la búsqueda de operadores eficientes del sistema, dejando así de lado los postulados centrales de la PSPD tal y como está siendo interpretada y aplicada en la práctica en las operaciones.
- 3.16 En esta línea, el estudio de caso de Brasil y el de Bolivia, permiten identificar dos apreciaciones importantes referentes al contexto urbano y al rural respectivamente.
- 3.17 En Brasil⁴⁴, la atención de las necesidades de cobertura en las zonas urbano marginales, a través del Programa Favela/Barrio, plantea interesantes lecciones en términos de la relación existente entre desarrollo urbano y la expansión de la cobertura de los servicios. De acuerdo con la experiencia referida en Brasil, la atención de las necesidades en las poblaciones bajo asentamiento informal, no puede separarse de la de los problemas de urbanismo, ocupación del espacio y regularización de la propiedad. En el contexto actual de América Latina, donde cada día es más mayor el número de personas desplazadas a las capitales y ciudades mayores, que se asientan de manera irregular y desordenada, y en muchas ocasiones ilegales en los márgenes de dichas ciudades, conformando, en muchas ocasiones nuevos centros urbanos, ésta característica de los SAPS reviste especial importancia. En buena medida, el problema del suministro de los servicios a poblaciones pobres se refiere a la atención de tales asentamientos informales⁴⁵ y demanda de una atención que trasciende a los SAPS para ubicarse en un complejo proceso de integración de las poblaciones a la formalidad urbana.
- 3.18 Por su parte, las lecciones derivadas del caso de Bolivia⁴⁶ indican que frente a las fallas identificadas en la ejecución de los proyectos de atención a la infraestructura en poblaciones rurales menores es necesario profundizar la participación de la comunidad y, una vez realizada la inversión, reforzar permanentemente las actividades de entrenamiento, de capacitación y acompañamiento de los sistemas, y diseñar instrumentos que garanticen la permanencia de los operadores entrenados por un período mínimo de tiempo.
- 3.19 En Bolivia, la reforma pauta fortalece la participación de la comunidad en el sentido que la decisión en relación con los proyectos específicos, es tomada directamente por los

⁴³ Se incluye exclusivamente los montos que se estima fueron dirigidos a la atención de proyectos en el sector agua potable y saneamiento básico.

⁴⁴ Anexo 2. Estudio de Caso BR-0280

⁴⁵ Las características tecnológicas de los SAPS (redes subterráneas de distribución de agua potable y recolección de efluentes) lo asocian de manera estrecha a la existencia de un cierto ordenamiento urbano. A diferencia de las redes eléctricas, que son en la mayoría de los casos, aéreas: las de agua potable y saneamiento son subterráneas y requieren que exista un trazado de la vialidad del barrio, previo al desarrollo de la infraestructura.

⁴⁶ Anexo 2. Estudio de Caso BO-0146 y BO-0175

municipios con amplia participación de la comunidad. En el caso específico de los proyectos de agua potable y saneamiento, la comunidad puede seleccionar entre tres diversas modalidades de atención de las necesidades, cada una de ellas representando un determinado nivel de tarifas. La comunidad entonces, selecciona la alternativa de calidad-precio que mejor se adapte a sus expectativas y posibilidades de pago. Esta suerte de segmentación del mercado en función de condiciones sociales y culturales de la población a ser atendida resulta de particular relevancia en la redefinición del criterio de universalización mediante sistemas homogéneos de servicios domiciliario.

B. La PSPD y el objetivo de protección del medio ambiente.

- 3.20 Los esfuerzos por disminuir el deterioro ambiental generado por la industria de agua potable son aún incipientes en la Región. La posibilidad de avanzar en la superación de los déficit de tratamiento medioambiental se encuentra limitada por los efectos que tales inversiones tienen sobre las tarifas, o por las restricciones fiscales que evidencian la mayoría de los países de la Región. Ante esta situación, en muchos casos la estrategia seguida está asociada a la consideración del tratamiento de aguas residuales como un bien social financiándolo con cargo a fondos fiscales, al menos parcialmente. De los estudios de caso realizados, sólo en dos países se ejecutan importantes inversiones en el tratamiento de aguas residuales.
- 3.21 Brasil aborda el tema del tratamiento desde una doble perspectiva. En las grandes ciudades, principalmente Sao Paulo y Rio de Janeiro, la inversión se remunera mediante tarifas. En paralelo, la Agencia Nacional del Agua (ANA) lanzó un programa para incentivar la actividad de tratamiento de aguas servidas, que consiste en la compra, con recursos provenientes del Gobierno Federal, de un porcentaje de los efluentes tratados por las empresas prestadoras con el fin de incentivar la actividad y disminuir su impacto sobre las tarifas.
- 3.22 Por su parte, en Colombia⁴⁷ se están ejecutando dos proyectos de financiación de obras de tratamiento en Bogotá y Cartagena. En el caso de Bogotana de Aguas y Saneamiento, consorcio liderado por Suez Lyonnaisse des Eaux, a través de una operación del PRI, se garantiza la construcción de la primera Etapa de una planta de descontaminación del Río Bogotá cuya remuneración será atendida directamente por el Distrito con fondos fiscales. Por otro lado, en la ciudad de Cartagena el proceso de saneamiento y descontaminación de la Bahía, se está realizando a través de préstamos del Banco y del Banco Mundial contratados directamente por el Distrito con poco efecto sobre las tarifas.
- 3.23 En ambos casos, la necesidad de contar con importantes aportes para el financiamiento de las inversiones se ha revelado como una condición necesaria para avanzar en la atención de las severas externalidades ambientales asociadas a la industria de agua potable y saneamiento. En estos casos, la sustentabilidad de la operación no descansa sobre las tarifas sino sobre la posibilidad de disponer de fondos públicos. Ello es particularmente grave en el caso de las inversiones de Bogotana de Aguas y Saneamiento en donde se requerirían recursos adicionales de

⁴⁷ Anexo 2. Estudio de Caso CO-0208 y CO-0227

inversión que alcanzan los US\$1.100 millones. Es decir, nueve veces el monto invertido en la primera etapa, lo que no parece posible de lograrse bajo el mismo esquema de financiación. En tales circunstancias, la sostenibilidad del proyecto a largo plazo parece sumamente frágil y su impacto sobre la contaminación actual del Río Bogotá sería muy limitada por cuanto en esta primera etapa, sólo se trata el 12% de las aguas servidas en la Ciudad, con tratamiento primario.

C. La PSPD y la modernización del Estado.

- 3.24 En relación con los postulados y estrategias que incorpora la PSPD en el área de la Modernización del Estado, los elementos centrales establecidos en la Octava Reposición son incorporados, en la medida que conjuga la construcción de un Estado Regulador con una prestación bajo modelos de gestión que incorporen la iniciativa privada.
- 3.25 Sin embargo, la creación de instancias de regulación central con las competencias que se prevén en la Región, plantea conflictos con otras estrategias y políticas definidas en el propio Banco, y en especial con la estrategia de descentralización⁴⁸, cuya filosofía y aproximación a la gestión pública es precisamente la contraria. En particular, para el caso del abastecimiento de servicios de infraestructura, dicha estrategia de descentralización pauta que: *“El abastecimiento de servicios de infraestructura es un campo tradicional de la actividad subnacional e incluye una variedad de servicios esenciales (servicios de agua, alcantarillado y recolección de basura; carreteras y drenaje; alumbrado público, mercados, mataderos, terminales de transporte). La actual aproximación a los servicios de infraestructura busca aumentar la eficiencia a través de la privatización y el pago de tarifas por los usuarios cuando ello sea posible. Esto representa un cambio en el rol de los gobiernos subnacionales desde el proveedor directo de los servicios de agua y alcantarillado hacia el de regulador de servicios privatizados...”*. Frente a esto, la opción de la PSPD parece inclinarse por la presencia de un órgano central y único de regulación, lo que de hecho es el modelo que se está implantando en la práctica en la mayoría de las operaciones, incluso en aquellos países en donde ha ocurrido o se está desarrollando un proceso de descentralización de los servicios, v.gr. Perú, Colombia, y Ecuador.
- 3.26 La concepción de las reformas de la PSPD a nivel Nacional es, de hecho, explicitada expresamente al tratar de las medidas de reestructuración del sector y la creación de instituciones y regímenes de reglamentación, (OP 708, párrafo 17) al señalar que *“En la mayoría de los casos es deseable que dichas medidas se ejecuten a escala nacional con el fin de facilitar un tratamiento integrado y coherente de los problemas. Las reformas fragmentarias siempre crean el riesgo de que la consideración de un problema desde un punto de vista estrecho, determine la adopción de soluciones que carecen de coherencia general comprometen la viabilidad política del esfuerzo en el largo plazo y pueden limitar las opciones disponibles en otros sectores”*.

⁴⁸ Subnational Development Strategy. IADB. SDS.

IV. LA PSPD: CAPACIDAD ORDENADORA.

- 4.1 Ya se ha señalado que una de las cualidades reconocida a las Políticas es ordenar las actuaciones que el Banco realiza en el sector, confiriendo cierto grado de homogeneidad, y simultáneamente, orientando la discrecionalidad de sus profesionales al atender la variedad de situaciones presentes en la Región. Esto conlleva implícito que la política sea *conocida e interpretada de manera coincidente* por los agentes que la aplican a nivel interno; por los oficiales y profesionales del Banco responsables por su aplicación y transformación en operaciones de préstamo o de cooperación técnica y; a nivel externo, en los propios países, por quienes son los responsables y agentes fundamentales del proceso de transformación.
- 4.2 Adicionalmente, para que la PSPD sirva como instrumento ordenador de la acción del Banco, debe ser incorporada de manera no discrecional, en todas las operaciones aprobadas por el Banco y contener pautas de adaptación, tal y como señala la Octava Reposición, a la amplia gama de situaciones que caracterizan los servicios, tanto a nivel Regional como de cada uno de los países en particular.
- 4.3 Vamos a analizar por ello tres aspectos específicos:
- (i) El grado de conocimiento y aceptación de la PSPD entre los agentes que la deben aplicar.
 - (ii) Su grado de incorporación a las operaciones del Banco.
 - (iii) Su grado de discrecionalidad y flexibilidad, es decir la forma o manera en que es interpretada la PSPD.
- A. Grado de conocimiento y aceptación de la PSPD.**
- 4.4 Las opiniones recogidas durante las entrevistas realizadas permiten afirmar que entre los profesionales del Banco, responsables de las operaciones específicas en el sector agua potable y saneamiento, existe un alto grado de conocimiento aún cuando se presentan discrepancias en torno a la forma de plasmar sus postulados en las operaciones⁴⁹.
- 4.5 Por el contrario, los prestatarios y ejecutores en los países visitados, casi de manera unánime, informaron que desconocían la PSPD y que no les había sido informada, suministrada o explicitada por los profesionales del Banco, durante el proceso de negociación o ejecución de las operaciones.
- 4.6 Por lo referente a la aceptación de los postulados de la PSPD en los países, y sin pretender que las opiniones recabadas sean estadísticamente representativas, durante las entrevistas celebradas se abordaron los elementos centrales de la PSPD explorando la opinión de los mismos sobre estos postulados. Los aspectos en que

⁴⁹ Ver Water & Sanitation Su-Sector: Issues and Options Note, 2000, y Memo Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?, Millán, José Jaime. Principal Economist SDS/IFM. Dirigido a la Vicepresidencia Ejecutiva del Banco en 1999

se encontró un menor grado de consenso se refieren a la conveniencia o necesidad de la incorporación del sector privado y las posibilidades de establecer tarifas a niveles tales que cubran la totalidad de los costos incluyendo, las nuevas inversiones y la rentabilidad de las empresas.

- 4.7 En particular, la suficiencia económico financiera reconocida como deseable, se aprecia difícil de lograr por razones políticas o sociales y en algunos casos, por las condiciones particulares de desequilibrios macroeconómicos presentes en algunos países.
- 4.8 Por último, en relación con la estrategia de implantar subsidios directos en sustitución de los cruzados, la opinión de los entrevistados en los países visitados, resultó casi unánime en el sentido de su poca viabilidad y conveniencia, lo que se aborda posteriormente.

B. Incorporación de la PSPD a las operaciones del Banco

- 4.9 Considerando que la PSPD abre espacio para diversas interpretaciones, se va utilizar, como criterio para medir su capacidad ordenadora, la interpretación reconocida por los especialistas del Banco. En efecto, en la revisión realizada por SDS/IFM sobre el cumplimiento de la PSPD en el diseño de los proyectos sometidos al Comité de Préstamos, entre julio de 1996 y junio de 1999, los criterios de cumplimiento utilizados fueron: (a) separación de la regulación de la provisión de los servicios a través de un ente regulador independiente; (b) sistema tarifario que garantice la recuperación de todos los costos, incluyendo rentabilidad y riesgos; (c) competencia y; (d) capacidad institucional y participación del sector privado.⁵⁰
- 4.10 Para evaluar el grado de incorporación de la PSPD en las operaciones se realizó el análisis de los documentos de proyectos y cooperaciones técnicas, identificando sus objetivos, metas y condicionalidades, a fin de captar su correspondencia con los objetivos y postulados de la PSPD⁵¹.
- 4.11 Para cada operación se han buscado los **elementos centrales de la PSPD**, que han sido identificados y que se refieren a:
- **Marco Regulatorio para los SAPS:** definición de un marco regulatorio, aprobación de una Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento que consolide a nivel legal los principios básicos del Modelo de Referencia establecido por la PSPD y creación de un ente de regulación y control de los servicios.
 - **Suficiencia Económico Financiera:** entendida como la adopción de un régimen de tarifas y subsidios que cubra los costos de operación, mantenimiento, depreciación y remuneración de las inversiones.
 - **Participación del Sector Privado:** en la medida que la operación incorpore o promueva la transformación de los prestadores de los servicios en empresas de

⁵⁰ Ver Issues Related to Public Utilities Policy: A Review of Projects. (SDS/IFM)

⁵¹ Ver el Anexo 3, del presente Informe.

naturaleza mercantil privada, con participación o no del Estado, y en la mayoría de los casos, bajo la figura de contratos de concesión y más recientemente, bajo la modalidad de contratos de gerencia integral.

- **Mejoras en la Eficiencia Operativa:** mejoras de la eficiencia operativa de los prestadores de los servicios, incluyendo las mejoras en la gestión comercial de los servicios y productividad de los trabajadores. Igualmente, en esta categoría se incluyó las actividades asociadas a la rehabilitación física de los sistemas que tienen implicaciones importantes sobre la continuidad y calidad del agua entregada.
- 4.12 En la mayoría de las operaciones analizadas, tales elementos de la PSPD son incorporados como *condicionalidades* para los desembolsos de recursos. Sin embargo, principalmente en aquellos países en los cuales ya ha sido aprobada una Ley de los Servicios, implantado un ente regulador, o realizada la privatización de la operación, estos elementos de la política, a pesar de no ser *condicionalidad* explícita del préstamo, fueron incluidos como tales en las características de la operación, por considerarse que su vigencia previa constituye una premisa básica para que dicha operación pudiera ejecutarse o ser aprobada.
- 4.13 El análisis de las operaciones permitió establecer tres categorías de proyectos en función de los objetivos y estrategias presentes en cada una de las operaciones analizadas:
- i) Empresarial.
 - ii) Social.
 - iii) Ambiental.
- 4.14 Las diferencias entre estas categorías surgen de la aproximación del Banco al sector y del aspecto en que se focaliza la atención de la operación en relación con la sostenibilidad económica, la social y la ambiental.
- 4.15 En la categoría identificada como **Empresarial**, se incluyen aquellas operaciones en las que el tratamiento de los SAPS se aproxima al que propone la PSPD. Es decir, se busca transformar a los operadores en prestadores eficientes a través del diseño e implantación de incentivos de generación de renta, convertir los SAPS en un bien privado financiado y remunerado por los consumidores, y reorientar la función del Estado hacia la corrección de los fallos de mercado originados por la condición de monopolio de los servicios y sus externalidades.
- 4.16 Por su parte, las **Operaciones Sociales** se centran en la perspectiva de mejora de las condiciones de vida de la población de menores recursos a través de la dotación de infraestructura básica. En tales operaciones, los elementos de política que se incorporan se alejan de los identificados como centrales de la PSPD y están más cercanos a los pautados por la Política de Saneamiento Básico, incluyendo la recuperación de costos operativos, y la organización y promoción de la participación de la comunidad en la identificación de sus necesidades, en el diseño e implantación de las soluciones y, en muchos casos, en la posterior operación y mantenimiento de los servicios. En general, este tipo de operación es multisectorial y OVE ha estimado el monto asignado a los servicios de Agua Potable y Saneamiento en base a la distribución de recursos en la muestra considerada en los

informes de proyecto o en la información contenida en los PPMRs. En los casos que no ha sido posible obtener esta información, se estimó los recursos destinados al sector APyS en 25% del total. La Administración, por su parte, ha indicado no disponer de la información referente a los montos utilizados en APyS para este tipo de operación y, sugiere que estos sean estimados en 25% del total del proyecto.

- 4.17 Por último, se identificaron como **Operaciones Ambientales** aquellas que se focalizan en las externalidades ambientales. En general, se refieren a procesos de saneamiento de cursos de agua cuya principal fuente de contaminación son las aguas servidas de la empresa prestadora de los servicios de agua potable. En tales circunstancias, para el logro de los objetivos planteados, debe aumentarse la cobertura de la recolección de aguas servidas y tratamiento antes de ser vertidas a la fuente de agua a sanear.
- 4.18 La clasificación en estos tres tipos de proyectos resulta palmaria al comparar los indicadores establecidos para cada uno de ellos pese a la aparente similitud de objetivos. Así, y a título de ejemplo, en las siguientes tablas⁵² se comparan los objetivos e indicadores claves de los proyectos estándar seleccionados en cada grupo de ellos.

{PRIVATE}Tabla 4.1: OBJETIVO(S) DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS

Empresariales. HA-0014	Sociales ME-0150	Ambientales NI-0142
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mejorar de manera duradera de los servicios de abastecimiento de agua potable en las ciudades del país, estableciendo un cuadro institucional para el desarrollo gradual de los servicios de recolección y disposición de las aguas servidas. ◆ Apoyar al establecimiento de una agencia de regulación independiente para el sector agua y saneamiento. ◆ Apoyar a la participación del sector privado en el abastecimiento de agua para la ciudad de Puerto- Príncipe y demás centros urbanos. ◆ Mejorar de manera duradera la calidad y el nivel de cobertura de los servicios de agua potable en los centros urbanos y comunidades rurales y por ende las condiciones de salud 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Provisión sostenible y sustentable de agua potable y saneamiento en zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Complementar el financiamiento otorgado en el proyecto NI-0027, proveyendo los recursos necesarios para complementar los costos adicionales de las obras de tratamiento de aguas residuales surgidos desde la aprobación del programa por el Banco en 1996. Cuyo objetivo es: Mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida de los habitantes de Managua.

⁵² Tomado de ROS/ITC. Web Data Analyzer. <http://ops/execprj/execprj.asp>

**{PRIVATE} Tabla 4.2: INDICADORES CLAVES DE DESEMPEÑO
DE LOS PROYECTOS**

Empresariales. HA-0014	Sociales ME-0150	Ambientales NI-0142
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ley de reforma del sector vigente a más tardar 6 meses después de la entrada en vigencia del préstamo. ♦ Los reglamentos de aplicación de la ley entran en vigencia 18 meses después de la entrada en vigencia del contrato. ♦ La fusión del servicio nacional de agua potable (SNEP) y de la central autónoma metropolitana de agua potable (CAMEP) a más tardar 6 meses después de la entrada en vigencia del contrato. ♦ La institución de regulación independiente (CREPA) implementada a más tardar 6 meses después de la entrada en vigencia del contrato. ♦ Firma del contrato de arrendamiento o de servicio para el sistema de Puerto-Príncipe a más tardar 18 meses después de la vigencia del contrato ♦ La política de inversión para el sector definida dos años después de la entrada en vigencia del contrato ♦ Los mecanismos de financiamiento del sector implementados a más tardar 3 años después de la entrada en vigencia del contrato. ♦ Aumento de las tasas de conexiones privadas. (las cifras en paréntesis se refieren a la población con recursos escasos). <ul style="list-style-type: none"> - 9% & (0%) 30 % & (12.5%) en año 2002 Cayes - 5% & (0%) 39 % & (20%) Port de Paix - 10% & (0%) 35 % & (15%) En promedio para los otros sistemas - Diminución de la tasa de incidencia de enfermedades de origen hídrico 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Número de comunidades y usuarios que reciben servicios de agua y saneamiento en zonas rurales: Año 1 Año 2 Año 3 Año 4 Año 5 <u>En comunidades:</u> Agua Potable 100 150 250 350 350 Saneamiento 40 80 180 300 350 <u>En Usuarios (miles)</u> Agua Potable 170 270 410 540 480 Saneamiento 45 115 240 410 480 ♦ Porcentaje de sistemas de agua potable con funcionamiento adecuado (continuidad de servicios de agua/hora/día; cantidad de agua; calidad de agua en la fuente y distribución) 3er Año ----- 80% 5to Año ----- 90% ♦ Porcentaje de sistemas de saneamiento apropiadamente utilizados 3er Año ---- 80% 5to Año ---- 90% 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Saneamiento de la franja de la rivera del lago frente a la ciudad de Managua. ♦ Rehabilitación y modernización de los servicios de alcantarillado de la ciudad de Managua. ♦ Educación y participación de la población en acciones sanitarias en el control de vectores. ♦ Desarrollo y ejecución de un plan de monitoreo de los indicadores de salubridad y sanidad ambiental del lago

- 4.19 La propia Administración reconoce esta situación en el documento “Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note”, párrafo 3.b, señalando que *“El modelo institucional para el agua potable y saneamiento está relativamente claro y existe un razonable nivel de consenso entre los especialistas del Banco en torno a qué comprende. Sin embargo, no son necesariamente aplicadas condiciones similares a otro tipo de proyectos, clasificados como sociales, de vivienda y desarrollo municipal, los cuales contienen componentes que pueden ser usados para financiar agua potable y saneamiento. La consistencia debe ser un sine qua non”*.⁵³
- 4.20 Del total de recursos aprobados durante toda la década de los 90, cerca del 25% se dirigió a financiar proyectos que incorporan los elementos centrales de la PSPD, mientras que un 38,4% se orientó a operaciones ambientales y un 36,7% sociales. El análisis del quinquenio (1990-1995) refleja que ya algunas operaciones incorporaban los elementos centrales de la PSPD, y que como tales, pueden ser considerados como “empresariales”. Sin embargo, su participación no fue relevante en relación con los préstamos de naturaleza ambiental y social. La calificación de las operaciones aprobadas por el Banco durante el quinquenio de vigencia que tiene la política (1996-2000), siguiendo la metodología señalada, se presenta en la Tabla 4.3. Es preciso resaltar que para que el proyecto sea calificado como consistente con los postulados de la PSPD el mismo debe de cumplir con 3 de los 4 criterios considerados como esenciales por la propia Administración. Estos criterios son: Marco regulatorio (MR), mejora de la eficiencia operativa (MEO), participación del sector privado (PSP), y suficiencia económico financiera (SEF)⁵⁴.

⁵³ Traducción propia., versión en inglés : *Different Approach and Conditions*. The institutional model for potable water and sanitation is relatively clear and there is a reasonable level of consensus and consistency among the IDB specialists on what this should comprise. Similar conditions are not necessarily applied to other types of projects, classified as social, housing and municipal development projects, which have components that can be used to finance water and sanitation works. Consistency is a *sine qua non*.

⁵⁴ Ver Anexo A, donde se identifica proyecto por proyecto los criterios que cumplen.

Tabla 4.3: Distribución de las operaciones de acuerdo a su tipología. (1996-2000)

País	Total Operaciones			Empresariales			Sociales			Ambientales		
	# Oper/ Oper con PSPD	Total MM US\$	% al total	# Oper/ Oper con PSPD	Total MM US\$	% en el país	# Oper/ Oper con PSPD	Total MM US\$	% en el país	# Oper/ Oper con PSPD	Total MM US\$	% en el país
Argentina	3/ 3	1.149,60	22,0%	3/ 3	1.149,60	100,0%						
Bolivia	3/ 2	213,03	4,1%	2/ 2	157,03	73,7%	1/ 0	56,00	26,3%			
Brasil	6/ 1	977,13	18,7%	1/ 1	260,00	26,6%	4/ 0	317,13	32,5%	1/ 0	400,00	40,9%
Chile												
Paraguay	1/ 0	12,67	0,2%				1/ 0	12,67	100,0%			
Uruguay												
Totales	13/ 6	2.352,43	45,0%	6/ 6	1566,63	66,6%	6/ 0	385,80	16,4%	1/ 0	400,00	17,0%
Costa Rica												
El Salvador	2/ 1	76,66	1,5%	1/ 1	60,00	78,3%	1/ 0	16,66	21,7%			
Guatemala	1/ 0	12,25	0,2%				1/ 0	12,25	100,0%			
Haití	2/ 1	65,66	1,3%	1/ 1	60,96	92,8%	1/ 0	4,70	7,2%			
Honduras	5/ 4	95,89	1,8%	4/ 4	40,29	42,0%	1/ 0	55,60	58,0%			
México	2/ 0	1.595,00	30,5%				1/ 0	560,00	35,1%	1/ 0	1.035,00	64,9%
Nicaragua	4/ 1	110,77	2,1%	1/ 1	21,00	19,0%	1/ 0	26,11	23,6%	2/ 0	63,66	57,5%
Panamá	2/ 1	73,12	1,4%	1/ 1	65,00	88,9%	1/ 0	8,12	11,1%			
República Dominicana	1/ 1	89,00	1,7%	1/ 1	89,00	100,0%						
Totales	19/ 9	2.118,35	40,5%	9/ 9	336,25	15,9%	7/ 0	683,44	32,2%	3/ 0	1098,66	51,9%
Bahamas	1/ 1	20,00	0,4%	1/ 1	20,00	100,0%						
Barbados												
Colombia	4/ 3	294,24	5,6%	3/ 3	169,24	57,5%				1/ 0	125,00	42,5%
Ecuador	2/ 1	75,37	1,5%	1/ 1	50,00	66,3%	1/ 0	25,37	33,7%			
Guyana	2/ 1	35,36	0,7%	1/ 1	30,00	84,8%	1/ 0	5,36	15,2%			
Jamaica	1/ 0	5,01	0,1%				1/ 0	5,01	100,0%			
Perú	1/ 0	64,73	1,2%				1/ 0	64,73	100,0%			
Trinidad y Tobago												
Venezuela	2/ 2	260,00	5,0%	2/ 2	260,00	100,0%						
Totales	13/ 8	754,71	14,5%	8/ 8	529,24	70,1%	4/ 0	100,47	13,3%	1/ 0	125,00	16,6%
Totales	45/ 23	5.225,49	100,0%	23/ 23	2.432,12	46,5%	17/ 0	1.169,71	22,4%	5/ 0	1.623,66	31,1%

Fuente: Documentos de proyecto y cálculos propios.

Nota: en las operaciones se incluyen exclusivamente los montos que se estima fueron dirigidos a la atención de proyectos en el sector agua potable y saneamiento.

4.21 La lectura de esta Tabla permite extraer algunos resultados y conclusiones sobre la incorporación de la PSPD a las operaciones del Banco:

1. Más de la mitad de los recursos que aportó el Banco al sector durante el quinquenio 1996-2000, una vez aprobada la política, no incorporan los elementos centrales de la PSPD. Durante este periodo, la participación de las operaciones empresariales se elevó hasta un 46,5%, los ambientales un 31,1%, y los sociales el 22,4%. Si el análisis se realiza por número de operaciones

aprobadas, el porcentaje de participación de préstamos empresariales apenas supera el cincuenta por ciento (51%), los sociales alcanzan el 38% y los ambientales tan sólo un 11%, pese a que estos últimos involucran mayores montos para cada operación.

2. La Región 3⁵⁵ es la que muestra una mayor incidencia de préstamos que incorporan la PSPD, ello a pesar de que los montos totales movilizados hacia esta Región son sustancialmente inferiores a los dirigidos a las Regiones 1 y 2. La Región 2 es donde el porcentaje de fondos dirigidos a través de la ventanilla empresarial es el menor. Esta situación enmascara, sin embargo, fuertes diferencias entre México y los países más pequeños.
3. Los menores niveles de exigencia en la incorporación de la PSPD se dirigen hacia los países que concentran la mayor actividad del Banco, vale decir México y Brasil, mientras que los mayores niveles de presencia de los elementos de la PSPD se concentran en los países más pequeños: Haití (92,8%), Guyana (84,8%), República Dominicana (100%), El Salvador (78,3%), Ecuador (66,3%) y Panamá (88,9%). Mención especial reviste el caso de Argentina, en el cual la totalidad de sus préstamos son de naturaleza empresarial, producto de los cambios introducidos por el propio país con anterioridad a la aprobación de la PSPD.
4. Las operaciones de tipo empresarial fueron más frecuentes en la Región 3, pues de las 13 operaciones aprobadas durante el periodo 1996-2000 para dicha Región, ocho (61,5%) correspondieron a ese tipo, mientras que para las Regiones 1 y 2, este porcentaje se situó en 46,1% y 37,5%, respectivamente.
5. Durante el periodo post-aprobación de la PSPD, el 70% de los recursos aprobados para la Región 3 se orientaron a operaciones de tipo empresarial. De manera similar, se situaron en 66,6% para la Región 1. El menor esfuerzo en la aplicación de la PSPD se realizó en la Región 2, en la cual sólo el 15,9% de los fondos aprobados se dirigió a financiar operaciones empresariales. Esta conclusión esconde, sin embargo, diferencias profundas entre los países que integran la Región 2, ya que mientras en México no ha sido aprobada ninguna operación de este tipo, países como Haití, Panamá, República Dominicana y El Salvador muestran porcentajes superiores al 78%.
6. Las operaciones ambientales se encuentran concentradas, para el periodo 1996-2000, en sólo cuatro países: México (US\$ 1.035,0 millones, 63,7%), Brasil (US\$ 400,0 millones, 24,6%), Colombia (US\$ 125,0 millones, 7,7%), y Nicaragua (US\$ 63,6 millones, 3,9%)
7. La Región que con mayor frecuencia accedió a operaciones sociales fue la Región 1, determinado por la frecuencia de Brasil, en donde de sus seis (6) operaciones aprobadas, cuatro (4) fueron de este tipo. Es importante señalar que sólo México y Brasil concentraron el 75% de los fondos que el BID dirigió a operaciones de tipo social.
8. Por último, se constata un proceso de migración de recursos de operaciones formales de agua potable y saneamiento a operaciones sociales que incorporan componentes de agua potable y saneamiento.

⁵⁵ Se utiliza la clasificación de los países por Regiones, establecida por el BID, en su organización interna.

C. Flexibilidad y discrecionalidad.

- 4.22 De lo hasta ahora señalado se deduce que la PSPD no ha logrado convertirse en un instrumento eficaz para conferir homogeneidad a las operaciones en el sector generando un alto nivel de discrecionalidad para abordar situaciones específicas.
- 4.23 La falta de homogeneidad se manifiesta especialmente en la posibilidad de acceder a los recursos del Banco a través de ventanillas distintas, lo que crea diferencias entre las condiciones que se exigen para un tipo de operaciones, las que hemos denominado *empresariales*, de las identificadas como *sociales y ambientales*. Tales diferencias, si bien válidas y justificables, no encuentran respuesta en relación con guías de actuación explícitas. Este vacío provoca que la PSPD se aplique discrecionalmente en función de la capacidad de negociación de los países y de la apreciación particular de los profesionales del Banco que actúan en el sector.⁵⁶
- 4.24 En esta línea resulta llamativo que las exigencias o *condicionalidades* que se negocian con un determinado país pueden diferir sustancialmente de las exigidas a otro. En general, a los países pequeños y con menor nivel de desarrollo económico los niveles de exigencia en términos de transformación institucional e implantación del modelo propuesto por la PSPD son mayores que a los países más grandes de la región.
- 4.25 Por ejemplo, a Haití en una sola operación por un monto de US\$ 60,96 millones, se establece como condicionalidad: la aprobación e implantación de un nuevo marco legal, fijación de tarifas a niveles que permitan cubrir la totalidad de los costos, e incluso, la privatización de los servicios en *Port au Price*⁵⁷. En los casos de Nicaragua, Honduras, y otros, se han aprobado también operaciones que mantienen como condicionalidad la totalidad de los elementos centrales de la política con diferente nivel de éxito.
- 4.26 En el otro extremo, en el caso de México, ninguna de las operaciones aprobadas ha incorporado la PSPD. En el de Brasil, sólo fue incorporada parcialmente y no como condicionalidad en el préstamo recientemente aprobado para la empresa estatal del Distrito Federal.
- 4.27 Es por ello, que cabría identificar tres tipos de políticas, una a la que podría denominarse "*política de exigencias mínimas*", que se aplica en los préstamos que

⁵⁶ Ver a estos efectos el Memo Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?, Millán, José. Principal Economist SDS/IFM. Dirigido a la Vicepresidencia Ejecutiva del Banco en 1999, que se inicia señalando: "During recent discussions of public utility projects, and private power in particular, different readings of OP-708 have been argued by parties opposing or backing a given project. On one corner side those with a strict interpretation of the policy: for them, meeting the basic conditions is a prerequisite for Bank lending, any departure is sought as a sign of permissiveness. On the other corner side those with a weak interpretation, most commonly exposed by project teams, aiming to demonstrate that the project meets a weak version of policy objectives or that the policy is not applicable, because the only countries meeting the conditions are not in need for Bank help. And so the argument goes almost 3 years after the policy was adopted and nobody seems to be pushing for the implementation of actions that may break the stalemate. These actions, by the way, are explicitly addressed in OP-708 and its supporting document".

⁵⁷ BID. Programa de Inversión y de Reforma del Sector de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento. HA-0014. 1998.

hemos denominado sociales, otra de “*exigencias máximas*” para los préstamos empresariales, y como después veremos, una tercera “política paralela o meta-política” cuando los préstamos asumen objetivos medioambientales⁵⁸.

- 4.28 Ciertamente, la PSPD permite una importante flexibilidad, por otro lado necesaria, para atender los diversos niveles de desarrollo institucional y sectorial presentes en los diferentes países. Sin embargo, esta flexibilidad no se utiliza para adaptarla a los diversos niveles de desarrollo institucional que presentan los países, y a la situación específica del sector en el mismo sino que, por el contrario, a menor nivel de desarrollo económico y mayor fragilidad institucional, las operaciones aprobadas incorporan niveles superiores de exigencias de los elementos centrales de la PSPD. Crea con ello, en algunos casos, dificultades insalvables y retrasos en la ejecución de las operaciones. En este sentido, lo señalado por la PSPD⁵⁹: “*la capacidad para llevar a cabo estos cambios – que guarda estrecha relación con el tamaño del país y su grado de desarrollo, con su dotación de recursos humanos y con su entorno político particular – puede limitar considerablemente la gama de opciones disponibles para el país en lo que atañe a la participación del sector privado y a la determinación del momento para concretarla*”, parece haber sido interpretado a la inversa a la hora de determinar el nivel de condicionalidades exigidas a los países.
- 4.29 Por otro lado, caben resaltar dos aspectos suplementarios. El primero se refiere a que no ha sido posible determinar las razones por las que operaciones que no cumplen las condicionalidades establecidas en la PSPD no han solicitado la oportuna exención a la aplicación de la política, como hubiera resultado mandatorio por expresa imposición de la misma⁶⁰. Como se ha indicado antes, el 52% del total de operaciones de préstamo a los países en el período de referencia debería haberse obtenido con anterioridad a la aprobación por el Directorio de la oportuna exención a la aplicación de la política del Banco, lo que da un claro índice de la baja capacidad ordenadora de la PSPD.
- 4.30 El segundo, se refiere a las operaciones sociales o de urbanismo que incorporan la creación de fondos o bolsas dirigidos a las poblaciones más pobres en los que aparecen, con mucha frecuencia, componentes de infraestructura en materia de agua, usualmente dirigidos a la ampliación de cobertura en comunidades remotas o de extrema pobreza. En estos casos, no ha sido posible determinar quién, y de qué manera autoriza, da el visto bueno o fija las condiciones para las acciones que puedan ejecutarse, ni cuáles son los criterios aplicados.
- 4.31 La Tabla 4.4 muestra, para el total de 93 operaciones aprobadas durante la década de los noventa, la disparidad en al aplicación de la PSPD a las operaciones. En

⁵⁸ Ver Nota al pie de pagina numero 44, Memo de Millán José, que confirma la presencia de dos posiciones antagónicas a la hora de interpretar la aplicación de la PSPD, donde se pone de manifiesto que se trata de un problema presente desde el mismo momento de la aprobación de la PSPD.

⁵⁹ OP 708, párrafo 13, e.

⁶⁰ OP –708, párrafo 20

ella se han identificado los elementos básicos que conforman la PSPD y se indica, cuando estos aparecen de alguna forma reflejados.⁶¹

Tabla 4.4.

Tipo de Proyecto	METAS		Principales				Complementarias		
	ACAP	MAB	MEO	MR	PSP	SEF	DC	PC	SE
SOCIALES	36	10	15	2	0	13	19	18	15
EMPRESARIALES	22	8	26	38	34	28	13	6	2
AMBIENTALES	4	12	9	2	1	10	1	3	0
TOTALES	62	30	50	42	35	51	33	27	17

ACAP: plantea aumento cobertura agua potable y saneamiento

MAB incorpora mejoras ambientales.

MEO: mejoras eficiencia operativa prestadores

MR creación o modificación marco regulatorio.

PSP Incorpora participación sector privado

SEF plantea suficiencia económico financiera entendida como tarifas cubran costos operación, mantenimiento, depreciación e inversión.

DC actividades asociadas a la descentralización de los SAPS

PC promoción participación comunidad

SE tarifas para recuperar costos exclusivamente

4.32 Igualmente, se observa cómo se va produciendo paulatinamente un aumento de los proyectos sociales, es decir, de aquéllos que incorporan componentes de agua potable y saneamiento como uno de sus componentes específicos, pero en el más amplio marco de una operación de naturaleza social. Son diversos los interrogantes que suscita este fenómeno, por otra parte detectado en algún otro sector de la actividad del Banco. Todo parece indicar que los oficiales de operaciones y Divisiones Regionales, ante la ausencia de las guías operativas, las más que evidentes dificultades que presenta el cumplimiento estricto e inmediato de los postulados de la PSPD - tal y como está siendo exigido en la práctica operativa -, la falta de respuesta de la Administración a los problemas detectados, y la necesidad de dar respuesta a la demanda de recursos, han optado por buscar una alternativa mediante la “migración de ventanilla”, a través de la cual han logrado flexibilizar o eludir las condicionalidades que se podrían llegar a exigir en las operaciones identificadas formalmente como de agua potable y saneamiento.

4.33 La flexibilidad auspiciada por la PSPD, explicada y justificada en el documento de racionalidad para el cambio de política preparado por la misma Administración debía dar respuesta a cuatro aspectos: la adaptación de la PSPD a las singularidades del sector de agua potable y saneamiento, la determinación de las reglas y pasos a seguir en el proceso de transición hacia el modelo o visión

⁶¹ La Tabla ha sido extraída del Anexo 3, en el cual se puede obtener mayor información sobre la metodología seguida para su elaboración y el significado de las siglas utilizadas.

objetivo definida por la misma, el ajuste de la PSPD y sus postulados a las especificidades de los países, y el encaje de estos postulados a las condicionalidades y a la diversidad de sistemas de agua potable y saneamiento presentes en la Región.

- 4.34 Sin embargo, lo hasta ahora señalado muestra como la flexibilidad predicada por la PSPD, con el fin de lograr superar las condicionalidades presentes en el proceso de transformación hacia la visión objetivo que define, no ha sido consistentemente aplicada e interpretada. Ante la ausencia de guías operativas que fijaran las reglas básicas, esta flexibilidad se ha convertido, no sólo en una causa de discusiones internas con la consiguiente pérdida de la homogeneidad de las operaciones, sino en discrecionalidad no justificada.
- 4.35 La falta de Guías de Acción, la rigidez en la interpretación de los postulados de la PSPD, y el no-reconocimiento de la necesidad de abordar un proceso de transformación paulatino en el tránsito de los sistemas hacia un modelo más eficiente de gestión acorde con los principios establecidos en la PSPD, ha llevado por un lado, a la acelerada caída en la cartera, al diseño de operaciones que presentan graves problemas para su ejecución, y a la aparición de diversas aproximaciones y condicionalidades en las operaciones; por otro lado, ha llevado al nacimiento de dos corrientes antagónicas en el seno de la propia Institución de muy difícil reconciliación.
- 4.36 De esta manera, por un lado se detecta la presencia de una corriente que insta la adopción de posturas de defensa radical de los postulados de la PSPD y de su aplicabilidad inmediata, cuyo reflejo más exacto se encuentra en el documento “*Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note*”⁶². Por el otro, se encuentran aquellos que entienden que es necesario flexibilizar los postulados de la PSPD y adaptarla a las condiciones de los países.⁶³
- 4.37 En todo caso, resulta enormemente llamativo que a pesar de ser éste un tema levantado ya con la aprobación de la PSPD, y pese a que de forma sistemática la Administración ha tenido conocimiento de las dificultades de la cartera, de las discrepancias de criterios entre los profesionales y de los llamamientos a que se aprueben las Guías de Acción⁶⁴, no haya sido tomada medida alguna pese a que el deterioro de la cartera aumentaba y disminuía el peso total y relativo del sector en las operaciones del Banco.

⁶² Op.Cit. ver nota 22

⁶³ Public Utility Policy: Everything to Everybody or One Size fits All?, Millán, José. Principal Economist SDS/IFM. Dirigido a la Vicepresidencia Ejecutiva del Banco en 1999

⁶⁴ Recomendaciones o llamados a la aprobación de las Guías de Acción se han localizado en diversos documentos entre ellos, “Issues related to public utilities policy, a review of projects”, año 2000, Millán op. Cit, 1999, diversas actas del Comité de Programación desde 1999, etc

V. PERTINENCIA DE LA PSPD

A. Pertinencia dentro del contexto de la Región

- 5.1 La pertinencia de la PSPD/SAPS está determinada por la relevancia, dentro del contexto actual de los servicios en la Región, de los supuestos identificados como subyacentes a la aplicación de la Política.
- 5.2 Como ya se ha indicado, la PSPD aplicada a los SAPS, representó una ruptura importante con el modelo que hasta ese momento caracterizaba la prestación de los servicios. En tal sentido, el arreglo institucional que plantea la PSPD para los SAPS representó y aún lo es, un cambio profundo con muy poca experiencia práctica no sólo al nivel de la Región sino incluso a escala internacional. Si bien algunos países de la Región avanzaban en la construcción de un arreglo institucional como el propuesto, las transformaciones que la PSPD/SAPS propone, estaban lejos de ser generalizadas y a diferencia de lo que ocurría en la industria de telecomunicaciones y de electricidad, en el caso de los SAPS, tal transformación era muy incipiente y se reducía, a cuatro países:
- i) Chile⁶⁵: que inició a fines de los setenta, un proceso progresivo de reestructuración y mejora de sus empresas públicas y que sólo a partir de 1998, incorporó operadores privados a la prestación de los servicios, una vez consolidadas sus estructuras regulatorias.
 - ii) Argentina, en donde desde los inicios de la década y dentro del programa general de Reforma del Estado, se avanzó en un acelerado proceso de privatización por la vía de otorgar concesiones, de las antiguas empresas públicas, asociado a la creación de instancias de supervisión y control de orden interjurisdiccional (ETOSS) y Provincial.
 - iii) Bolivia y Colombia, países en los cuales, inmerso también dentro de un vasto programa de Reforma del Estado, se aprobaron, al inicio de la década, nuevas legislaciones en materia de servicios públicos que involucraban a los SAPS, orientadas de acuerdo con las líneas estratégicas pautadas por la PSPD. Sin embargo, tal programa ha avanzado con mayor lentitud e incluso hoy en día se encuentra en una fase muy incipiente de aplicación.
- 5.3 Es precisamente la poca experiencia concreta sobre el arreglo institucional a construir, lo que hace conveniente evaluar las posibilidades y limitaciones asociadas a los supuestos de la PSPD/SAPS, necesarios para lograr la *desintervención* política del sector y el aumento sostenido de la calidad de los mismos.

B. Pertinencia de los supuestos subyacentes en la PSPD.

- 5.4 Se han identificado con anterioridad los supuestos subyacentes en la PSPD, que resultan necesarios para que sus postulados puedan resultar eficientes. Corresponde ahora analizar en qué medida dichos supuestos se ajustan a la propia

⁶⁵ La estrategia de participación del sector privado en la prestación de los servicios, no formaba parte para la época, del programa chileno.

economía política del sector (Anexo 1) y a la realidad de los países, en función de los estudios de caso realizados (Anexo 2).

1. El Estado construye una instancia rectora que pueda definir la política sectorial siguiendo los postulados establecidos en la PSPD y establecer las necesarias interrelaciones con lo social y ambiental.

- 5.5 El proceso de transformación propuesto por la PSPD implica que se cuente con una instancia para la elaboración de las políticas sectoriales que pueda orientar y dirigir el proceso de transformación de los servicios, y actuar de manera eficiente y coordinada con el regulador y con las autoridades responsables de las políticas sociales y ambientales. Dado que los plazos de transición son largos, es preciso contar con una entidad gubernamental fuerte que promueva la transformación, diseñe la política de financiamiento del Estado, propicie programas de fortalecimiento institucional de las operadoras y diseñe las políticas sectoriales acordes con los objetivos sociales, de salud y ambientales. La necesidad de contar con una entidad de esta naturaleza es tanto mayor en la medida que se comprueba la complejidad del proceso y en particular, el alto contenido político de sus postulados, lo que requiere de una fuerte voluntad de gerencia pública frente a un sector, en muchos casos atomizado y casi siempre, muy intervenido⁶⁶.
- 5.6 Los resultados de los estudios de caso realizados muestran que las instancias de planificación, coordinación y diseño de políticas, han estado ausentes en casi todos los países. Ciertamente es que la atención de la planificación sectorial ha sido siempre una tarea pendiente y que tal actividad no encontró en casi ningún país una inserción estable dentro de los sistemas de planificación implantados durante la década de los sesenta y setenta, y que en la mayoría de los casos, la función de rectoría y planificación se ubicó en los prestadores públicos de ámbito nacional. Sin embargo, los cambios ocurridos a raíz de la introducción de la PSPD no han logrado superar esta deficiencia.
- 5.7 La gran mayoría de los nuevos marcos legales establecen la creación de una instancia independiente para realizar las funciones de diseño y aprobación de las políticas sectoriales. Sin embargo, prácticamente en ninguno de los países de la Región, se encuentra creado un organismo de tal naturaleza. En general, se ha puesto un menor énfasis en la construcción de órganos de planificación y rectoría que en los de regulación y control. Este vacío comienza a hacerse evidente ante la necesidad de contar con interlocutores válidos para diseñar programas nacionales, frente a la atomización de los operadores y a la gravedad del déficit de suministro de los servicios.
- 5.8 Destacan en particular los casos de Nicaragua, Perú y Bolivia en donde, a pesar de que por Ley se ordena su creación, su implantación ha sido postergada. Sólo tres países de los ocho analizados cuentan con instancias nacionales de rectoría.

⁶⁶ La existencia de un ente rector se revela particularmente importante frente a las necesidades identificadas en cada país en lo referente a hogares sin cobertura de agua y alcantarillado y, a la cuantía de las inversiones necesarias.

- 5.9 En Brasil, la planificación y ordenación sectorial se encuentra dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y tiene un rol líder en la orientación del sector y en la definición de programas especiales dirigidos a lograr el aumento en el acceso de los servicios de las poblaciones más pobres. Dicha instancia no forma parte de un programa de reformas sectoriales, sino por el contrario, del antiguo régimen de planificación del país y tendría que reformarse a la luz de los planteamientos del actual Proyecto de Ley bajo discusión.
- 5.10 En Colombia y dentro del nuevo arreglo institucional, se fortaleció, la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Desarrollo Económico, con competencias de rectoría, asistencia técnica y apoyo financiero a los prestadores. La coexistencia de esta Dirección con la Comisión de Regulación de Agua (CRA) no es fácil, y la mayoría de actores entrevistados manifestaron su preocupación por la descoordinación existente. Las nuevas instituciones de Regulación y de Control del Sector (CRA y Superintendencia) son aún débiles frente a un Ministerio que ha venido acumulando experiencia y que concentra las funciones del Estado central en materia de articulación de las políticas de financiamiento, dando origen a frecuentes problemas de concertación, coordinación y conflictos de competencia.
- 5.11 En Perú, después de más de seis años de funcionamiento del ente rector (SUNASS), sólo muy recientemente constituyó la Dirección Nacional de Saneamiento a fin de llenar el vacío existente en materia de política sectorial y poder impulsar el proceso de transformación que hasta ahora ha estado estancado⁶⁷.
- 5.12 La inexistencia de una agencia rectora afecta las actuaciones del propio Banco quien no encuentra, en muchas situaciones, interlocutores válidos con el fin de implantar procesos de reforma nacional, construyéndose instancias ad-hoc que no tienen continuidad (Caso PRONAP, Perú)⁶⁸, o asignándolos a instancias oficiales sin competencias técnicas apropiadas (Caso Inversiones en agua potable y saneamiento Honduras)⁶⁹,

2. El Estado es capaz de generar y desarrollar en un plazo prudencial, instancias de regulación eficientes.

- 5.13 El éxito del proceso de “*desintervención política*” que busca la PSPD, se sostiene sobre la premisa de que es posible construir organismos reguladores eficientes e independientes en plazos relativamente cortos. Asegurar la *desintervención* política de los servicios por la vía de una función de regulación independiente y eficiente es una tarea particularmente difícil, lenta y compleja, que debe hacer frente a los riesgos de politización de las medidas a aplicar dado el alto impacto social que las mismas tienen. Este problema, al que se le une los derivados de la relativamente extensiva concepción del agua como bien público de suministro gratuito, conforma

⁶⁷ Viceministerio de Infraestructura. Dirección General de Saneamiento. Política de Sector Saneamiento. (Propuesta). Lima, Mayo 2001.

⁶⁸ Anexo 3. Estudio de caso Perú PE-0032

⁶⁹ Anexo 3 Estudio de Caso HO-0072.

un marco en el que el proceso de desintervención política puede colisionar con una fuerte politización del mismo, lo que exige un esfuerzo adicional a los gobiernos y una mesurada y escalonada aplicación de las oportunas medidas. 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.

- 5.14 Esta dificultad, reconocida expresamente en la PSPD, ha quedado evidenciada durante la mayoría de las visitas realizadas y precisa de una revisión, no tanto de la pertinencia de la función de regulación y control, sino en cuanto a sus contenidos, plazos, mecanismos y apoyos necesarios para adelantar un proceso de construcción y desarrollo que demanda largo aliento.
- 5.15 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.
- 5.16 La revisión de los estudios de caso realizados, ha permitido identificar un conjunto de situaciones que dificultan el ejercicio regulatorio que deberían ser tomadas en cuenta en el momento de realizar el diseño institucional con el fin de ampliar las posibilidades de éxito de los reguladores. Entre ellas, las más frecuentes son:
 - Inadecuación de la regulación central a las competencias descentralizadas: los SAPS, en la mayoría de los países latinoamericanos, son competencia de los poderes locales o regionales. En tales circunstancias, la creación de una instancia nacional de regulación puede resultar inconveniente o propiciar conflictos de competencia con las instancias regulatorias locales o regionales. Este problema ha sido detectado en países como Perú y Colombia, en los cuales el diseño del régimen y los ajustes tarifarios propuesto por el Regulador Central, con el fin de avanzar hacia la suficiencia económica/financiera de los servicios, no ha sido implantado en los prestadores por falta de su aprobación al nivel de los Gobiernos locales. Por otro lado, y como se ha señalado antes, la creación de instancias de regulación central con las competencias que se predica en la PSPD puede plantear conflictos con otras estrategias y políticas definidas en el propio Banco dependiendo de como se fije su implementación,

y en especial con la estrategia de descentralización, cuya filosofía y aproximación a la gestión pública es precisamente la contraria.

- Déficit de capacidades y de información: en general, la función de regulación y control es muy novedosa en muchos países de la Región y en particular en los más pequeños. La implantación de una función regulatoria eficiente, transparente e independiente demanda de calidades institucionales de la función pública muy superiores a las requeridas para la operación de los servicios, diagnosticadas ya como insuficientes y perniciosas. En tales circunstancias es difícil crear un cuerpo técnico de alta capacidad que pueda enfrentar tales retos y su permanencia se encuentra en muchos casos sujeta a las mismas vicisitudes de la función pública⁷⁰.
- Sistemas de información inadecuados: el diseño de sistemas de información adecuados, necesarios para el ejercicio regulatorio, resulta también lento y en muchos casos se enfrenta a la debilidad de información que existe en las propias empresas reguladas. El Banco ha realizado operaciones de cooperación técnica orientadas a superar estas deficiencias en prácticamente todos los países que han creado entes reguladores (Argentina, Bolivia, Nicaragua, Perú y Colombia). A través de tales operaciones se ha avanzado en el diseño de normas, en el relevamiento de información y en la divulgación de principios y prácticas regulatorias. Sin embargo, en el ejercicio concreto de la regulación y control de los prestadores, las deficiencias y las asimetrías entre reguladores y regulados, continúan siendo importantes.
- Asimetrías regulatorias en mercados monopólicos: uno de los problemas más difíciles de superar es el de las asimetrías regulatorias que acompañan los monopolios. Tales asimetrías son principalmente de información y de poder político, y revisten características particulares cuando se trata de procesos de regulación a empresas privadas o públicas. Cuando se ha producido la incorporación de un operador privado, la propensión al aumento de tarifas de la empresa prestadora de los servicios, unida a una mayor capacidad técnica, resulta difícil de controlar⁷¹. El estudio de caso de Argentina evidencia tales dificultades. En efecto, durante el proceso de renegociación del contrato de Aguas de Argentina, la entidad con responsabilidades de regulación y control, ETOSS, no fue finalmente consultada y las decisiones se tomaron mediante negociaciones entre la empresa y las instancias políticas de Gobierno.
- Cuando el operador de los servicios es de naturaleza estatal, las dificultades regulatorias se hacen mayores. Se trata muy frecuentemente de dos instancias de gobierno, de las cuales el operador cuenta con mayor poder político que el regulador puesto que maneja inversiones, puestos de trabajo y capacidad ejecutora útil a los gobiernos y a los políticos. Este ha sido el caso de Nicaragua⁷², en donde desde los inicios del proceso, la empresa operadora se ha resistido a entregar información al Regulador y durante el último ejercicio

⁷⁰ El ya citado Water and Sanitation....” Cuestiona también la capacidad del personal del Banco para el desarrollo, definición e implementación de las operaciones y propone el cambio del perfil profesional de los especialistas del sector.

⁷¹ En el último ejercicio de revisión de tarifas de la empresa EMOS de Santiago de Chile, quedó demostrada la dificultad de la Superintendencia chilena, ciertamente una de las más capacitadas de la Región, para enfrentar la propensión al aumento de las tarifas de la empresa, una vez privatizada. (Ver ME Corrales, Estudio de Caso de Chile, CEPAL, 2000.)

⁷² Anexo 3 .Estudio de Caso de Nicaragua TC-00-03-00-9.

de revisión tarifaria, las disputas entre operador y regulador fueron zanjadas al nivel de la Presidencia de la República, en favor de la empresa operadora.

- **Inadecuación Normativa:** Las instancias de regulación y control que hemos analizados han desarrollado una amplia actividad de creación y desarrollo normativo, en muchos casos apoyadas con los propios fondos provenientes de las cooperaciones del Banco. Tales normas, sin embargo, resultan difíciles de aplicar cuando los operadores presentan fuertes deficiencias operativas y gerenciales. Una muestra de tal situación se encuentra en la SUNASS de Perú⁷³, quien ha realizado un encomiable esfuerzo de desarrollo de normas que son inaplicadas por las operadoras y que no logran ser controladas por la Superintendencia, creando una cultura de violación normativa que envilece la función pública.
- El tránsito desde la situación inicial de baja calidad, inexistencia de normas y falta de instrumentos para asegurar su cumplimiento, hacia la situación futura deseada, es lento y en muchos casos demanda no sólo de fuertes inversiones, sino también de cambios en la cultura social y política cuya maduración precisa de largos periodos de tiempo. En tal sentido, resulta fundamental que el ente regulador y los operadores compartan una estrategia de cambio que promueva la mejora gradual de la calidad de los servicios y el desarrollo sostenido de las actividades de regulación y control, a fin de construir credibilidad alrededor de una función que es novedosa en la mayoría de los países.
- **Regulación Central y diversidad operativa:** el modelo de regulación por Agencia Central, sobre el cual se han establecido buena parte de los arreglos institucionales de la Región a excepción del caso Argentino, ha sido el desarrollado en Inglaterra dentro del proceso de reestructuración y privatización de los SAPS. En términos generales, este modelo implica la creación de una instancia u organización de regulación centralizada que controla el cumplimiento de la normativa legal vigente y aplica las sanciones a que haya lugar, a un grupo numeroso pero limitado de empresas responsables por la prestación de los servicios. Una de las funciones más importantes de dicha Agencia de Regulación es la fijación o aprobación de las estructuras tarifarias a aplicar por las empresas y el otorgamiento de las licencias o permisos de explotación de los servicios.

- 5.17 Las bondades del modelo inglés de regulación han sido ampliamente divulgadas hasta el punto que, en buena medida, se ha asociado la regulación moderna con este modelo de regulación por agencia. Sin embargo, el modelo de regulación inglés forma parte indisoluble de un arreglo institucional específico y coherente. Dicho modelo de regulación centralizada en una entidad nacional no puede ser concebido de manera aislada del modo de prestación de los servicios implantados en Inglaterra y que implica pocas y grandes empresas, maduras, privatizadas y con responsabilidad absoluta por la prestación de los servicios. La eficiencia de tal modelo está además directamente relacionada con la tradición y el nivel de eficiencia de la función pública

⁷³ Anexo 3 Estudio de Caso de Perú.

que determina la calidad del ejercicio de la regulación y la confianza que pueda generar en las decisiones que tome la instancia reguladora.

- 5.18 En América Latina, la experiencia chilena ha sido la que más se ha acercado al modelo inglés de regulación. En efecto, los chilenos nacionalizaron los servicios y crearon empresas por regiones pocas y suficientemente grandes como para que puedan ser controladas a nivel nacional por una sola agencia. El proceso separó, adecuadamente, las funciones de operación de las redes de las de regulación y control, y logró impulsar niveles importantes de eficiencia en las operadoras y de credibilidad en el proceso regulatorio. Finalmente, durante los últimos años se procedió a la privatización de las operadoras, completando con ello el arreglo institucional desarrollado por los ingleses.
- 5.19 Por el contrario, en el caso de un número importante de los países de la Región, la prestación de los servicios es competencia municipal o provincial, lo cual ha generado la creación de un alto número de empresas operadoras con profundas desigualdades en los niveles de calidad actuales y exigibles y con déficits de inversión importantes. Adicionalmente, una gran mayoría de las empresas operadoras son de propiedad estatal o municipal. La multitud de empresas a regular, sus diferentes niveles de calidad, los diversos modos de gestión de los servicios y el rezago en las inversiones, convierten a la regulación central en un ejercicio difícil y en muchos casos imposible de realizar efectivamente.
- 5.20 Ante esta evidencia, en dos de los países incluidos en la muestra, Bolivia y Colombia, luego de transitar por el diseño de una instancia central y única de regulación, se ha establecido una clasificación de los sistemas y operadores, a fin de segmentar tanto las normas a aplicar como las instancias responsables por el control de las mismas. Obviamente, arreglos de esta naturaleza requieren de una mayor complejidad e implican la definición previa de la repartición del poder político entre las instancias nacionales y locales y la creación de un consenso nacional que le confiera estabilidad a los acuerdos alcanzados.
- 5.21 En la Tabla 5.1. se muestra la diversidad regulatoria de la Región.

Tabla 5.1: Diversidad regulatoria en la Región

Países	Arreglo Regulatorio	Situaciones Identificadas
Argentina	Entes de Regulación y Control de nivel provincial cuya principal función es el seguimiento y control de los contratos de concesión.	Cada ente se relaciona con una sola empresa, potenciando las asimetrías regulatorias e impidiendo la implantación de procesos de regulación por comparación. La regulación de temas contractuales remite al órgano concedente y hasta ahora, ha excluido al Ente Regulador. Baja capacidad técnica. El de mayor capacidad es el ETOSS, y de acuerdo con su propia opinión esta lejos de contar con las capacidades necesarias.

Países	Arreglo Regulatorio	Situaciones Identificadas
Bolivia	Inicialmente la regulación de los servicios se integró al Sistema de Regulación Sectorial. En 1999 se aprobó una nueva Ley que ordenó la creación de la Superintendencia de Saneamiento Básico.	Entidad reguladora de reciente creación con muy baja capacidad técnica. Desarrollo regulatorio aún en construcción ya que no se han aprobado los reglamentos. Regulación y control especializada según el tamaño de los sistemas.
Brasil	Se encuentra bajo discusión un proyecto de Ley que implantaría entes reguladores locales y una instancia nacional que actuaría como "regulador de reguladores"	Las instancias locales hoy en día existentes, son de naturaleza estatal o municipal dependiendo de la prestación, y técnicamente débiles. El modelo funciona más por "autorregulación".
Colombia	El marco legal colombiano separó la función de regulación y desarrollo normativo (CRA) de las de control (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) que se inserta en un ente de control Multisectorial.	Función regulatoria y normativa dispersa y difícil de coordinar. Dificultad de Regulación Central frente a la numerosa presencia de operadores. Baja efectividad del proceso de fijación de tarifas. Inexistencia de vigilancia y control por falta de operatividad de la Superintendencias. Proceso de revisión de estrategias regulatoria en curso.
Ecuador	No existe entidad nacional.	En el único caso local de implantación de los postulados de la PSPD (Guayaquil) se establece la regulación por contrato con una entidad responsable por su supervisión y control (la empresa previa a la concesión, ECAPAG) con representación del poder nacional, Alcaldía y sociedad civil. Muy reciente creación y capacidad regulatoria a construir.
Honduras	No existe una entidad nacional. Ley bajo discusión.	En San Pedro Sula y Puerto Cortés se han creado recientemente entes de regulación y control local. En ambos se prevé la regulación por contrato y la supervisión y control mediante organizaciones de la Alcaldía con participación de la sociedad civil. Muy reciente creación y capacidades regulatoria a construir.
Nicaragua	Se creó un ente de regulación y control de los servicios a nivel nacional (INAA).	Asimetrías de información y de poder político frente a la empresa nacional (pública) de prestación de los servicios. Avances en el proceso de evaluación y diseño de tarifas.
Perú	Superintendencia Nacional de Servicios Sanitarios, dependiente del Ministerio de la Presidencia con mandato Nacional. Proceso reciente de modificación del Marco Legal.	Falta de coherencia entre el modelo descentralizado de prestación y la regulación central. Profuso desarrollo normativo con bajos niveles de aplicación y control. Baja efectividad del proceso de regulación de tarifas. Conflictos de competencias con otros entes sectoriales.

3. Es posible reestructurar la industria con el fin de que existan ámbitos de competencia.

5.22 El diseño de estructuras industriales que abran espacio a la competencia está fuertemente limitado en el caso de los SAPS debido a las condiciones de monopolio natural que la caracterizan⁷⁴. Tal condición de monopolio ha sido reconocida en todos los países visitados. En general, en todos los casos en los cuales ha habido incorporación de operadores privados, mediante el otorgamiento

⁷⁴ Ver Anexo I del presente Informe

de concesiones, el contrato ha consolidado el monopolio integrado de la industria para áreas geográficas de servicio exclusivo. Igualmente, los sistemas servidos por empresas públicas mantienen la condición de integración a lo largo de toda la cadena de la industria y por zona geográfica.

- 5.23 El caso colombiano reviste particular interés. En los actuales momentos, las autoridades colombianas se encuentran inmersas en un proceso muy interesante de discusión sobre los ajustes que requiere el modelo de regulación y control vigente, en función de las dificultades identificadas. Dentro de tales modificaciones ha surgido la propuesta de avanzar en la desintegración de la industria y permitir el libre acceso a las redes, con el fin de promover la competencia en la prestación de los servicios, en áreas actualmente no atendidas o con baja calidad de los servicios. No existe ninguna experiencia concreta que avale tal propuesta por lo que las posibilidades inmediatas de su aplicación se encuentran fuertemente cuestionadas.
- 5.24 La falta de ámbitos de competencia es una de las mayores dificultades que enfrenta el regulador de los SAPS. Dejando de lado la competencia por el mercado surge como aliado del proceso regulatorio, la posibilidad de establecer procesos de regulación apoyados en la competencia por comparación. La estrategia de reestructuración de la industria que se implante, podría facilitar esta posibilidad propiciando la existencia de un número adecuado y comparable de empresas, que permitan la regulación por comparación de indicadores clave.
- 5.25 Igualmente, la reestructuración adecuada de la industria afecta las posibilidades de lograr la sustentabilidad de los servicios. En efecto, la creación de unidades de gestión que integren estratos de la población de altos ingresos con áreas pobres, que puedan ser de un tamaño adecuado para permitir desarrollar capacidades tecnológicas y gerenciales, y que puedan de ser el caso, atraer el interés de operadores privados, debe ser una tarea previa del proceso de transformación con el fin de evitar procesos de desceme que dejen a la población mas vulnerable al margen de los servicios.
- 5.26 En los estudios de caso realizados, el tema de la reestructuración con fines de facilitar la regulación, de introducir algún nivel de competencia o de garantizar la sustentabilidad integral del sector, ha estado en general, ausente⁷⁵; y los procesos de modificación de la estructura de la industria han estado asociados a procesos de transferencia de competencias a gobiernos locales que han generado una desagregación horizontal de la industria basada en criterios político administrativos que no facilitan la actividad del regulador.

4. Existen empresas privadas interesadas en participar en la prestación de los servicios.

- 5.27 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

⁷⁵ El único caso en el cual el BID abordó el tema de la reestructuración de los servicios con fines regulatorios y de tamaño del negocio, fue el de Nicaragua. Sin embargo, finalmente se optó por dejar una única empresa nacional, por razones de sustentabilidad económico financiera de los servicios.

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 aún incipiente.

5.28 El proceso de incorporación de privados, iniciado con cierto nivel de expectativas durante la década de los noventa, ha ido perdiendo impulso y más grave aún, consenso en torno a su viabilidad⁷⁶.

5.29 La situación en cada uno de los países visitados se incluye en la siguiente Tabla 5.2.

Tabla 5.2: Participación del sector privado.

Países	Procesos Privatización realizados	Procesos propuestos	Comentarios
Argentina	Catorce empresas privadas que prestan el servicio en las principales provincias del país. Adicionalmente, en las poblaciones pequeñas y medianas prestación de los servicios apoyado en sistemas de cooperativas o asociaciones de usuarios.		El proceso se encuentra concluido. En 1996 se produjo la reversión del contrato de concesión en Tucumán. Recientemente (octubre 2001) se han producido dos nuevos casos de reversión en la Provincia de Buenos Aires
Bolivia	Aguas de Illimani: La Paz/ El Alto Aguas de Tunari (Cochabamba).	No se prevén nuevos procesos	La rescisión del contrato de concesión de Aguas de Tunari producto de una revuelta social ocasionada por el aumento de las tarifas y un mal manejo comunicacional del concesionario, generó un fuerte rechazo social a las estrategias de incorporación de operadores privados.
Brasil	Existen 20 concesiones municipales a operadores privados en ciudades intermedias	Aún es un proceso incipiente	Problemas de diseño contractual, de desceme y de ausencias de instancias reguladoras. Problemas de competencias no resueltas entre el nivel municipal y el estatal, han limitado la realización de los procesos de privatización. Se espera que una vez aprobada la nueva Ley se le dé un nuevo impulso al proceso.
Colombia	Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Montería, Río Hacha, Maicao. Operadores locales para los sistemas de Antioquia BOT para las aguas residuales. (Tibitoc, Bogotá)	En ejecución programa de privatización en ciudades intermedias	Dificultades para avanzar en el proceso de incorporación de operadores privados, debido a la transición institucional, riesgos regulatorios, e inestabilidad macroeconómica y política

⁷⁶ Además de los procesos de Argentina y Chile, surgieron entre 1991 y 1998, una serie de intentos más o menos avanzados de incorporar operadores privados a la prestación de los servicios (Caracas, Lima, Panamá, México, Río de Janeiro, Guayaquil, 17 ciudades intermedias en Colombia) de los cuales sólo Guayaquil y tres ciudades en Colombia, han sido concluido. Después de esta fecha, el número de procesos ha disminuido considerablemente y en los actuales momentos, prácticamente no existen abiertos en la Región, procesos de licitación de concesión de los servicios.

Ecuador	Contrato de Concesión en Guayaquil	No se prevén nuevos procesos BID promueve un Contrato de Gerencia para la Ciudad de Cuenca	La crisis económica y política del país han impedido la concertación de estrategias para los SAPS
Honduras	Contrato de Concesión en San Pedro Sula	Proceso en curso en Puerto Cortés y Tegucigalpa	La discusión sobre la PSP ha sido un tema recurrente, en particular para la ciudad de Tegucigalpa, pero aún no existe consenso BID apoya técnicamente la discusión
Nicaragua		Contrato de Gerencia integral en León y Chinandega	Limitaciones debido al tamaño del negocio Posible proceso de “descreme” del negocio
Perú	En 1994 se intentó sin éxito, la privatización de SEDAPAL, Lima.	Bajo discusión el proceso de Piura	Tema conflictivo para el nuevo gobierno.

- 5.30 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).
- 5.31 Esta constatación permite suponer que existen elementos estructurales en la industria que dificultan la realización del proceso y los cuales han sido discutidos en extensión por los expertos del sector⁷⁷. En un negocio con alta preeminencia de empresas públicas, en el ámbito 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 existe 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.
- 5.32 Dos ejemplos ilustran las dificultades a que se hace referencia: las nuevas modalidades que están siendo exploradas por el Banco y la situación de la cartera del PRI en el sector.
- 5.33 Por lo que se refiere al primero de ellos, frente a la percepción existente del riesgo en los negocios que no favorecen la participación de los privados, el Banco ha comenzado a impulsar modalidades de participación mediante contratos de Gerencia integral. Es éste el caso de proyectos en Brasil, Colombia, Nicaragua y Venezuela (Brasil, Proyecto GOIAS; CO-0182, NI-0097, VE-0056). Esta situación que puede temporalmente incorporar mejores capacidades gerenciales a la prestación de los servicios, a través de una remuneración segura que es financiada en buena medida por el propio préstamo. Sin embargo, deja sin solución el tema de las inversiones y el de la sostenibilidad a largo plazo de tal modelo de gestión.

⁷⁷ Ver Beato, Paulina. Op.cit. entre otros. Una detallada exposición al respecto en Anexo I de este informe

- 5.34 De los estudios de caso realizados, sólo Colombia con un préstamo del Banco Mundial, ha intentado un programa en gran escala de incorporación de operadores privados en ciudades intermedias, el Programa de Modernización Empresarial ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Económico a partir de 1998. Este Programa de privatización contemplaba inicialmente la incorporación de operadores privados en diecisiete (17) ciudades de tipo intermedio. Los resultados del Programa hasta ahora son poco exitosos. Del total de procesos previstos sólo ha sido posible concluir con éxito tres programas (Montería, Río de Hacha y Maicao) y en el caso de Montería, se ha requerido de la intervención financiera del propio Ministerio para garantizar la sostenibilidad del proceso.
- 5.35 Resulta difícil llegar a una conclusión sobre las razones que han dificultado el proceso de incorporación de privados a las ciudades intermedias de Colombia ya que tal estrategia se ha visto afectada por un complejo proceso paralelo de transición institucional y legal, y por uno de los periodos de mayor inestabilidad macroeconómica y política de Colombia cuyo principal efecto ha sido la contracción de la oferta de operadores e inversionistas⁷⁸. Sin embargo, dentro de las restricciones identificadas por la propia entidad ejecutora del proceso, se incluye la inexistencia de empresas u operadores nacionales que puedan y quieran participar en los procesos y se recomienda replantear un nuevo balance entre los requisitos y exigencias de participación de los operadores privados a las condiciones reales del mercado, y la necesidad de asegurar la experiencia y la capacidad financiera requerida en cada caso.
- 5.36 Por último, la situación de la cartera de los créditos al sector privado a través del PRI muestra precisamente las dificultades que comporta la incorporación de operadores privados y el escaso número de “jugadores” presentes, con los riesgos que ello implica en términos de consolidar situaciones de mercado opuestas, precisamente, a las de competencia⁷⁹. En efecto, los créditos en ejecución en Diciembre del 2001 arrojan los siguientes datos:

Tabla 5.3: Préstamos del PRI en ejecución a Diciembre del 2001.

Préstamo	Monto	País - Ciudad	Empresa
Ar-0211 Aguas provinciales de Santa Fe	\$85.0	Argentina. Santa Fe	Lyonnaise des Eaux Aguas de Barcelona ⁸⁰
Ar-0238 Aguas Argentinas	\$300.0	Argentina. Buenos Aires	Lyonnaise des Eaux Vivendi, y otros
Bo-0172 Aguas de Illimani	\$15.0	Bolivia La Paz-El Alto	Lyonnaise des Eaux
Co-0208 Bogotana de Aguas	\$ 31.3	Colombia Río Bogotá	Lyonnaise des Eaux
Co-0231 Tibitoc	\$18.0	Colombia Bogotá	Vivendi

⁷⁸ Reflexiones Programa de PSP en Agua Potable. Daniel Rivera, Mayo, 2001

⁷⁹ Ver *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur 10 de Mayo del 2002, donde se afirma que “Dos grandes multinacionales francesas dominan este mercado: *Vivendi-Generale des Eaux* y *Suez-Lyonnaise des Eaux*, que se apoderaron de cerca del 40% del mercado actual y venden su servicios a mas de 110 millones de personas cada una, la primera en 100 países y la segunda en 130. En el “mercado del agua”, los dos gigantes franceses y sus múltiples filiales vienen firmando contratos de privatización altamente lucrativos desde hace 15 años.”

⁸⁰ Aguas de Barcelona es una compañía participada por *Lyonnaise des Eaux*.

- 5.37 El cuadro anterior muestra como de 5 operaciones en ejecución, en cuatro de ellas es la misma compañía, quien aparece como empresa explotadora y beneficiaria del correspondiente crédito o garantía. De tal manera, sólo dos compañías Lyonnaise des Eaux y Vivendi cubren el 100% de la actividad crediticia del PRI en el sector.
- 5.38 Asimismo, el aporte de capital privado adicional (no proveniente de la empresa operadora y ni de préstamos de instituciones financieras multilaterales) al conjunto de estas 5 operaciones corresponde a alrededor de 37% del monto total del conjunto de proyectos.
- 5.39 Ante estos datos resulta conveniente recordar lo establecido por la propia Administración en el citado documento de Justificación para el cambio de política:

“Existen algunos casos en que el financiamiento de una operación aparentemente sólida desde el punto de vista comercial puede conducir a inversiones erróneas o incluso, lo que sería aún peor, puede contribuir a poner en peligro el propio proceso de reforma. En la evaluación de proyectos privados, es importante reconciliar los objetivos del Banco de promover la competencia como instrumento para lograr la eficiencia económica, con los requisitos impuestos por el financiamiento sin posibilidad de recurso. La competencia asegura la eficiencia económica, pero puede incrementar el riesgo del inversionista y el costo del capital a corto plazo, y si no se cuenta con los instrumentos adecuados para manejar ese riesgo, pueden afectarse las perspectivas de la competencia en el futuro.

La solución que ofrece la política para reconciliar estos intereses aparentemente conflictivos es llegar a un acuerdo con los gobiernos acerca de las medidas y las etapas a aplicarse para poner en práctica la reforma del sector antes o simultáneamente con las operaciones del sector privado. En ausencia de estas condiciones, tales préstamos deberían someterse al mismo tipo de verificación sectorial que los préstamos ordinarios garantizados por el gobierno, y no sólo a consideraciones estrictamente comerciales”.

5. Las empresas privadas aumentan los niveles de eficiencia en la prestación y de calidad de los servicios.

- 5.40 Ello implica que la empresa privada dispone de un capital tecnológico y gerencial superior al de la empresa pública que es transferido a sus operadoras y que impulsa un proceso sostenido de mejoras de la eficiencia operativa y financiera y un aumento en los indicadores de calidad de los servicios, incluyendo la atención a los usuarios.
- 5.41 Los estudios de caso realizados permiten confirmar que en los casos en los cuales se ha incorporado operadores privados a la prestación de los servicios, la eficiencia operativa de las empresas ha mostrado una mejora rápida y sustancial de la calidad y cobertura de los servicios. Los tres sistemas incluidos en la muestra, Buenos Aires, Cartagena y La Paz-El Alto, mostraron un aumento significativo tanto de la capacidad gerencial como de las inversiones realizadas, dando como resultado un importante avance en la calidad de los servicios prestados.
- 5.42 Resulta difícil llegar a resultados concluyentes, desde un punto de vista contrafáctico, es decir, con relación a si dichos avances son superiores a los que pudiese tener una empresa pública en igualdad de condiciones y en particular, con estabilidad e independencia política de la Gerencia. En el caso de Brasil, por lo

menos dos de las empresas públicas visitadas, Sao Paulo y Brasilia⁸¹, muestran también altos niveles de desempeño, y después de un importante programa de inversiones en los casos de las empresas públicas de Nicaragua y Lima, los logros han sido también sustantivos.

- 5.43 Lo que si es posible concluir, es que la dinámica de eficiencia generada por la incorporación de operadores privados ha resultado un mecanismo apropiado para revertir niveles precarios de prestación de los servicios, en plazos relativamente breves. A ello se debe añadir el evidente aumento de la estabilidad gerencial y despolitización de los cuadros técnicos, logrado por los operadores privados.

6. Existe un mercado de capitales privados que atiende las necesidades financieras de las empresas privadas.

- 5.44 La posibilidad de incorporar recursos de inversión provenientes del sector privado, al financiamiento de las inversiones requeridas por el sector agua potable y saneamiento, ha sido una de las razones para propiciar la incorporación de operadores privados, sobre todo tomando en consideración, las limitaciones financieras por las cuales atraviesan muchos países de la Región.
- 5.45 El ingreso de capitales por esta vía ha estado, sin embargo, fuertemente limitado. Los niveles de riesgo del negocio y los largos plazos asociados a la industria, crean fuertes barreras a la participación del capital privado. El Banco, en atención a esta situación, mantiene una presencia importante en las empresas concesionarias a través de su ventanilla de préstamo al sector privado (PRI). En los casos estudiados, la participación del Banco busca reducir el riesgo del negocio creando garantías que faciliten la participación de agentes financieros mediante la reducción del riesgo del negocio. Sin embargo, como se ha señalado antes, la cartera de préstamos con empresas privadas ha quedado limitada en realidad a tan sólo dos compañías, con altas posibilidades de acceder al crédito en el mercado privado, por lo que no parece que esta estrategia este ayudando a la construcción de mercado de capitales para el sector.
- 5.46 La única experiencia realizada hasta ahora por el Banco, dirigida directamente a desarrollar un mercado de capitales de largo plazo al que puedan tener acceso los prestadores de los servicios, fundamentalmente los de naturaleza privada, ha sido el préstamo de Apoyo a la Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento de finales de 1998⁸². La operación inicialmente buscaba mediante un sistema de fideicomisos en la Banca Privada y en el Banco de la Nación, generar un flujo de fondos para financiar las inversiones sectoriales de las empresas privadas de agua.

⁸¹ Es interesante observar que a pesar de que la empresa pública de Sao Paulo (SABESP) es considerada bastante eficiente dentro de los patrones latinoamericanos e incluso internacionales, el Banco llevó dos años para aprobar el préstamo para la segunda etapa de descontaminación del Río Tiete. Las principales razones para esta demora, de acuerdo con el documento: Issues Related to Public Utilities Policy, A Review of Projects de SDS, fueron: (a) falta de estabilidad financiera y capacidad administrativa de SABESP, (b) falta de participación del sector privado. En particular, en relación a este último punto, la Minutas del Comité de Préstamo 98/00 recomiendan que el equipo de proyecto considere una operación en dos etapas, estando la segunda etapa condicionada a los avances en el proceso de participación del sector privado en la empresa.

⁸² Anexo 2, AR-0175

A pesar de los esfuerzos realizados, la Banca Privada no ha tenido interés en incorporarse a este proceso, lo que indica que ni los niveles de riesgo ni los plazos y condiciones asociados a los proyectos de agua potable y saneamiento, son atractivos. Adicionalmente, el Gobierno Central discute la pertinencia de colocar mayores fondos del Banco de la Nación para el financiamiento sectorial. En particular, la evaluación realizada por el ENOHSA⁸³ concluye que será muy difícil la colocación de los fondos y que debería regresarse a figuras crediticias similares a las utilizadas en préstamos anteriores, sin pretender incorporar a la Banca Privada y dirigiendo directamente los recursos a las empresas y cooperativas medianas y pequeñas.

7. El equilibrio de largo plazo de los servicios está fundamentalmente relacionado con la sustentabilidad económico financiera.

5.47 La PSPD privilegia la sostenibilidad económico-financiera de los servicios por encima de los demás objetivos de la política y en particular, de los de aumento de acceso y la protección de medio ambiente. La PSPD no es explícita en relación con el grado de subordinación que involucra el privilegio otorgado al ámbito económico financiero. Ciertamente, sólo avanzando en éste campo es posible lograr empresas que a largo plazo, respondan a las necesidades sociales y ambientales de los servicios. Se ha identificado en los estudios de caso realizado que dicho avance no es automático y más importante aún, que en algunos casos, la ruptura del equilibrio sociopolítico puede poner a riesgo todo el proceso de transformación.

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

- i) Económico-financiero;
- ii) Sociopolítico y;
- iii) Ambiental.

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

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

5.50 En oposición, en el ámbito sociopolítico, la renta que usufructúan “los políticos” está más asociada a bajos niveles de calidad y de tarifas, generándose una dinámica contradictoria entre ambos equilibrios. Si las respuestas y la relación calidad/tarifas no es percibida por la población como apropiada o “justa”, la ruptura del equilibrio sociopolítico tendrá severas consecuencias sobre las posibilidades de lograr

⁸³ Ministerio de Infraestructura y Vivienda. ENOHSA. Programa de apoyo a la reforma del Sector Agua Potable y Alcantarillado. PROARES. Junio 2001. Mimeo.

avances y sostener los equilibrios económico financieros. Estas desarmonías parecen estar en el centro de buena parte de las dificultades señaladas para elevar las tarifas a los niveles requeridos para la sustentabilidad económica financiera. Estas dificultades, que han sido expresamente reconocidos por los expertos del Banco en el sector en el documento “*Water & Sanitation Sub-Sector: Issues and Options Note*”⁸⁴ llegan a proponer que para solventar los problemas que se generan en la incorporación de operadores privados a la hora del aumento de tarifas se proceda a este aumento con carácter previo a la privatización del servicio.

- 5.51 En los estudios de caso realizados, dos países, Colombia y Perú establecieron plazos para la reducción de los subsidios cruzados y la elevación de las tarifas. En ambos casos, el proceso de ajuste progresivo de las tarifas no pudo realizarse por dificultades y oposición de las autoridades públicas que lo consideraron inconveniente socialmente. Por su parte, el *evento Cochabamba* en Bolivia, se ha transformado en un clásico, en el cual la ruptura del equilibrio socio-político generó una fuerte explosión social que no sólo revirtió el contrato con la empresa privada concesionaria, sino que condujo a una revisión de todo el proceso de transformación de los SAPS en Bolivia.
- 5.52 Por último, la renta generada en el ámbito ambiental está asociada a la posibilidad de usufructuar de los servicios sin cubrir los costos ambientales generados. En tales circunstancias, operadores y usuarios se benefician de la renta ambiental, mientras que los costos asociados puedan postergarse. La ruptura del equilibrio ambiental es lenta y la búsqueda de sostenibilidad tiene pocos aliados dados los altos costos involucrados que podrían hacer más frágil aún la sostenibilidad en los otros dos ámbitos. De aquí, la importancia fundamental de que el Banco coloque el logro de la sustentabilidad ambiental en el foco de atención.
- 8. Existe capacidad, disponibilidad y cultura en la población para aceptar tarifas que permitan a las prestadoras generar los recursos necesarios para cubrir la totalidad de sus costos, incluyendo los de inversión y una rentabilidad acorde con los riesgos pautados.**
- 5.53 La sostenibilidad económico financiera a la que alude la PSPD, necesaria para lograr una verdadera *desintervención política* de los SAPS, se refiere a la posibilidad de que los operadores puedan, por vía de sus ingresos provenientes de las tarifas, generar los recursos necesarios para cubrir la totalidad de sus costos, incluyendo los de inversión y una rentabilidad acorde con los riesgos del negocio. Lo que como se recordará es el objetivo prioritario de la PSPD.
- 5.54 En aquellos casos, en los cuales sea necesario establecer subsidios, se recomienda que los mismos sean directos y focalizados a la población que los requiera, con lo cual se busca separar la política social del ámbito de las empresas y colocarla a nivel de la relación entre el poder público y los ciudadanos que requieren de dicho subsidio. Cualquier modalidad de tarifas/subsidios diferente a ésta será percibida

⁸⁴ Op.Cit. ver nota 22

como de menor nivel y podría dar pie al “*intervencionismo político*” del servicio del cual se busca escapar.

- 5.55 Las posibilidades de implantar y sostener un régimen de tarifas que pueda satisfacer los requisitos de la PSPD, dependerá de la relación que exista entre el nivel de tarifas requerido y la disponibilidad y cultura de pago de la población. En el caso específico de los países de la Región, dos temas afectan las posibilidades de lograr la suficiencia económico/financiera de los SAPS exclusivamente por la vía de las tarifas
- 5.56 En primer lugar, la mayoría de los sistemas presentan un importante rezago en las inversiones, tal y como se verá mas adelante, los montos previstos de inversión para superar el rezago de inversiones se estiman en 36 mil millones de dólares, dirigidos en buena medida a aumentar el acceso de las poblaciones de menores recursos, lo cual tiene impactos importantes sobre lo niveles de tarifas necesarios para cubrir y remunerar estas inversiones.
- 5.57 En segundo lugar, la frágil situación económica de muchos países y el aumento sostenido de los niveles de pobreza conspiran contra las posibilidades de realizar ajustes de tarifas y reducción de los subsidios. Esta dificultad es de particular importancia en el caso de los SAPS ya que en muchas ciudades⁸⁵ el porcentaje de consumo que va dirigido a la población que requeriría ser subsidiada puede alcanzar hasta un 40% del total del agua potable suministrada mientras que para los servicios de telecomunicaciones o de electricidad, en condiciones similares, tales consumos no superan el 2% y 8% del suministro total, respectivamente.
- 5.58 El tema de los aumentos de tarifas asociados al objetivo de suficiencia económico-financiera ha sido objeto de discusión en todos los estudios de caso realizados. Más que las posibilidades reales de pago de la población, parece que existe una fuerte limitación cultural a la aceptación de tales aumentos por lo que ello implica de ruptura de una situación histórica consolidada.
- 5.59 Esta situación si bien se ha percibido en muchos de los países visitados, es particularmente importante para la empresa Aguas de Illimani que abastece las ciudades de La Paz y El Alto en Bolivia. En este caso, unido a la baja capacidad de pago de la población, se encuentra una cultura de uso de los servicios que resulta en muy bajos consumos per cápita (aproximadamente unos 15 litros diarios) y con ninguna propensión al aumento, que dificulta aún más las posibilidades de recuperación de las inversiones realizadas. El monto promedio de la factura mensual para las poblaciones de menores recursos económicos sólo alcanza a US\$ 1.5, cifra que la empresa considera como muy bajo en relación con los costos directos de los servicios. Actualmente se está discutiendo el ajuste quinquenal de las tarifas para lo cual Aguas de Illimani ha propuesto una tarifa plana para la población de menores recursos de US\$ 2.0 mensuales que dicha población ha rechazado, manifestando su derecho a la medición y a mantener la factura a los niveles vigentes.

⁸⁵ Datos obtenidos para Cartagena, Quito, Nicaragua y Caracas.

5.60 La situación en cada uno de los países visitados se resume en la Tabla siguiente:

Tabla 5.4: Sustentabilidad económico-financiera.

PAÍSES	ESTRUCTURA TARIFA / SUBSIDIOS	NIVEL DE SEF	LIMITACIONES AL AJUSTE
Argentina: Aguas de Argentina	Subsidios no previstos inicialmente. Posteriormente, se creó un cargo que pagan los clientes actuales (SUMA) para el financiamiento de las inversiones de expansión de los servicios.	SEF garantizada en los Contratos de concesión.	Rechazo a los cargos por conexión. Necesidad de crear subsidios cruzados.
Bolivia	Fuerte subsidios cruzados. Indust.: US\$ 1.3 m ³ Domest.: US\$ 0.22 La concesión de la Paz/El Alto presenta actualmente problemas por disminución de clientes que otorgan los subsidios y el bajo consumo de los usuarios domésticos.	Tratamiento diferenciado para cada sistema. SEF en las ciudades grandes, especialmente en La Paz y Santa Cruz. Ciudades intermedias cubren parcialmente la operación y el mantenimiento. Problemas en sistemas pequeños	Pobreza extrema y bajo nivel de ingresos. Patrones culturales determinan el excesivo bajo consumo de agua. Restricciones socio- políticas al aumento de las tarifas "Evento "Cochabamba".
Brasil	Se aplican subsidios cruzados en todo el país.	De las 37 empresas operadoras, sólo 4 no cubrían sus costos operativos con los ingresos provenientes de la prestación, y la mitad de ellas cubrían sus costos totales incluyendo la depreciación y el servicio de la deuda.	No han sido relevantes.
Colombia	La Ley prevé cobertura de los costos marginales de largo plazo. Subsidios cruzados que debían ser eliminados progresivamente, pero no ha sido posible.	Pocos avances en los ajustes de tarifas. 70% de las entidades no cubren sus costos.	Por razones sociopolíticas, las autoridades municipales no aprueban los ajuste tarifarios estimados por la CRA y no se han podido eliminar los subsidios cruzados.
Ecuador	Subsidios cruzados Tarifas insuficiente para lograr equilibrio financiero Transferencia de los ingresos de telecomunicaciones a los SAPS. EMAPQ: Tarifa: US\$ 0.20 + 38% cuando existe alcantarillado Ajustes tarifarios insuficientes debido a altos niveles de inflación.	Precario nivel de SEF. En promedio la tarifa cubre 42% de los costos totales aproximadamente. Guayaquil: el contrato de concesión garantiza SEF mediante fuertes subsidios cruzados.	Crisis económica Alta inflación Creciente pobreza Marco legal inexistente Guayaquil: agua subterránea. Se decidió que los usuarios de pozos pagarán la misma tarifa por m ³ que la de la red.
Honduras	El régimen tarifario propuesto reconoce la necesidad de subsidios cruzados y de subsidios a la inversión Proyecto de Ley vulnerable en los aspectos de financiamiento	No se alcanzan niveles satisfactorios de SEF No se han podido financiar las inversiones requeridas <u>Puerto Cortés</u> : Tarifas cubren operación y mantenimiento.	Razones de índole política, social y económica retardan el mejoramiento de los servicios
Nicaragua	Aplicación de subsidios cruzados Las tarifas pasaron de casi 0 a un valor medio de US\$ 0.52 Se ha simplificado la estructura	El bajo nivel de SEF es producto más de las ineficiencias de la Empresa que del bajo nivel de tarifas Entre 1997 y 2001 las tarifas aumentaron cerca de 60% en términos	Precarias situación económica nacional Profusión de tomas ilegales Alto grado de informalidad urbana En el último proceso de discusión

PAÍSES	ESTRUCTURA TARIFA / SUBSIDIOS	NIVEL DE SEF	LIMITACIONES AL AJUSTE
	tarifaria	reales. Con el actual nivel de tarifas, ENACAL logra cubrir la totalidad de sus costos de operación y mantenimiento menor	tarifaria se profundizó el régimen de subsidios cruzados.
Perú	La Ley establece que las tarifas deben ser fijadas en función del costo marginal de largo plazo. Subsidios cruzados generalizados.	Serías dificultades financieras de las empresas: De 45 empresas 15 son totalmente insolventes. Sólo 10 cubren sus costos de operación, mantenimiento y servicio de deuda.	El periodo de ajuste no se cumplió, excepto en SEDADAL Las autoridades municipales, por razones de orden político, no acatan las directrices de SUNASS, en materia de tarifas.

- 5.61 Frente a la dificultad de implantar los niveles de tarifas necesarios para lograr la sustentabilidad económica, vale la pena referir los cursos de acción seguidos en las operaciones revisadas. En primer lugar, en la gran mayoría de los países y proyectos específicos analizados, se ha recurrido a fuertes subsidios cruzados en aquellos casos donde la población atendida por el sistema incluye a un grupo de usuarios, generalmente de la categoría industrial o de servicios, que pueda financiar dichos subsidios. Este es el caso en particular, de dos procesos recientes de incorporación de operadores privados, el de San Pedro Sula y el de Guayaquil, los cuales han sido sustentados en este tipo de práctica. Por su parte, los operadores de Cartagena (ACUACAR) y de la Paz (Agua de Illimani) si bien garantizan la suficiencia económico financiera apoyándose en subsidios cruzados, comienzan a tener dificultades dada la reducción del número de los clientes que otorgan subsidios frente al aumento de la categoría que lo recibe.
- 5.62 Los **subsidios cruzados**, a pesar de considerarse en la PSPD como de menor calidad, son los únicos instrumentos que han continuado vigentes en las operaciones aprobadas por el BID, y en general, es el más utilizado al momento de instrumentar una política social que promueva el acceso a los servicios de toda la población. Tales subsidios tienen ventajas y limitaciones que ameritan ser cuidadosamente revisadas.
- 5.63 La crítica a los subsidios cruzados tiene sus raíces en condiciones propias de la industria de telecomunicaciones y electricidad que no aplican a la de los SAPS. En efecto, tanto el mercado de las comunicaciones como el de electricidad, han sido total o parcialmente desmonopolizados, y para ello se hace necesario que los clientes puedan libremente seleccionar sus proveedores. Ello impide que puedan sostenerse esquemas de subsidios cruzados. En oposición a ello, los SAPS tienen pocas posibilidades de competencia y, salvo en aquellos casos en los cuales se dispone de recursos hídricos subterráneos, son mercados bajo régimen de monopolio.
- 5.64 Ciertamente, la definición y aplicación de tales subsidios cruzados tiene límites, tanto en su nivel inferior para evitar el despilfarro del agua potable, como a nivel superior para evitar que los grandes clientes utilicen fuentes propias o se vean tentados a localizarse fuera del ámbito de los sistemas. Pero entre estos extremos es posible diseñar subsidios cruzados eficientes que además le confieren a los

operadores mayores garantías que los directos pues sólo dependen de su propia gestión de cobranza.

5.65 El segundo curso de acción que se ha seguido para superar las dificultades asociadas a los aumentos de tarifa, ha sido el de reducir las expectativas en las inversiones con el fin de ajustarlas periódicamente en función de las tarifas que efectivamente puedan ser aprobadas y de los posibles aportes directos de subsidios a la inversión, que pueda comprometer la autoridad pública. Es éste el caso de los recientes contratos de concesión de San Pedro Sula y Guayaquil, y se encuentran en la base del acuerdo para la prestación de los servicios en Cartagena.

5.66 Garantizar el equilibrio económico-financiero de las operadoras es una condición necesaria de la sustentabilidad de los servicios. Sin embargo, para lograrla se requiere de una estrategia compleja de ajuste permanente y progresivo, que incluya: expectativas de calidad de los servicios, exigencias de eficiencia a los operadores, focalización y eficiencia en los subsidios de inversión para poblaciones socialmente vulnerables y un régimen de tarifas y subsidios cruzados que construya una nueva cultura de pago de los servicios.

9. El Estado dispone de los recursos y la capacidad necesaria para administrar de manera eficiente y transparente, subsidios directos a la población de bajos ingresos.

5.67 La posibilidad de instrumentar **subsidios directos** está fuertemente condicionada por (a) la disponibilidad de recursos públicos para financiarlos y (b) por la capacidad administrativa de los gobiernos para administrarlos de manera eficiente, no discrecional y transparente, garantizando su entrega oportuna a los operadores. Adicionalmente, la selección de la población que se beneficiará de los subsidios deberá hacerse utilizando indicadores objetivos y comprobables a fin de evitar el oportunismo político que ello podrá implicar.

5.68 Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que las dudas sobre la existencia de tales capacidades y disponibilidades en el gobierno, de manera sostenida y permanente, son las que han sustentado las críticas del Estado-operador y justificado buena parte de las transformaciones pautadas en la PSPD para los SAPS. En tal sentido, parece difícil pretender ahora que existan de manera generalizada en la Región, a fin de darle validez a la estrategia de los subsidios directos.

5.69 Ciertamente, la alternativa de los subsidios directos a la demanda comporta una mayor eficiencia frente a cualquier otra modalidad de subsidios. El problema estriba en la falta de información existente de la población, sobre todo, la que requiere con mayor urgencia ser subsidiada y la baja capacidad administrativa y transparencia de las autoridades públicas. Es por ello, que con excepción de Chile, no se han implantado este tipo de subsidios en la Región. No existe dentro de los casos de estudio realizados, ninguna experiencia práctica de modalidades de subsidios directos a la demanda. Más aún, los operadores, tanto de naturaleza pública como privada, fueron unánimes en considerarlos inconvenientes por el

nivel de riesgos y de “*intervencionismo*” político que podrían incorporar al negocio.

- 5.70 Por su parte, los subsídios directos a la inversión han estado presentes en un número importante de los casos analizados. Estos subsidios son frecuentes en los préstamos identificados como sociales, en los cuales se reconoce que las inversiones serán asumidas de manera parcial o total por el organismo público ejecutor. Pero también han sido la base de sustentación de las inversiones que realizan la empresa Aguas de Cartagena y Bogotana de Aguas, ambas privadas.
- 5.71 Igualmente, en un número importante de las operaciones revisadas, si bien se incluye como condición el aumento de las tarifas posteriormente, no se realizan los ajustes necesarios para que las empresas ejecutoras puedan remunerar las inversiones pautadas. En tales circunstancias, las inversiones terminan incorporando fuertes subsidios generalizados.

VI. LA EFICIENCIA DE LA PSPD.

- 6.1 La evaluación preliminar de la eficiencia de la política aplicada a los SAPS, en términos del impacto que tiene en la solución de los problemas sectoriales, es un tema complejo que conlleva dificultades particulares bien conocidas por el Banco en sus ejercicios periódicos de evaluación de impacto.
- 6.2 La complejidad se deriva tanto de: los problemas de atribución, si los resultados logrados o el impacto observado se deben a la intervención o contribución del Banco; como de los problemas contrafácticos, es decir las dificultades de determinar que habría ocurrido si el Banco no hubiera estado presente o hubiera adoptado otra estrategia. Más específicamente, cuánto del logro de los objetivos que se están persiguiendo dependen de la acción del Banco y cómo deben incorporarse en la evaluación, las actuaciones de actores relevantes distintos a la organización. Este problema de la evaluación es tanto más significativo en la medida en que los objetivos de la política sean más ambiciosos en relación con las reales posibilidades de actuación del Banco. Por último, otro elemento a tomar en consideración es el de la discordancia existente entre el período de ejecución, el de obtención de resultados y el de la evaluación, el cual se hace aún más significativo en entornos inestables en el ámbito político o económico en los cuales resulta difícil garantizar la estabilidad y coherencia de las acciones gubernamentales.
- 6.3 En el caso de la política de agua potable y saneamiento, las acciones establecidas buscan redefinir la institucionalidad sectorial y proponen un modelo distinto para la prestación de los SAPS, cuya construcción demanda cambios sustantivos en la valoración de los servicios, en las organizaciones que intervienen y en las conductas de los agentes públicos y privados; operadores, usuarios y reguladores. Es por ello que el análisis de la eficiencia en términos de impacto cabe efectuarlo con arreglo a tres parámetros:
- i) La eficiencia de la PSPD en términos de captación de recursos para la inversión en el sector.
 - ii) Su eficiencia en términos de impacto sobre el Arreglo Institucional en los países.
 - iii) Su eficiencia en términos de aumento de cobertura de los servicios.
- 6.4 Con el fin de evaluar la eficiencia de la PSPD en términos de su impacto en la superación de los importantes rezagos de cobertura que presenta la Región, se ha realizado un estimado de la situación actual de la cobertura en América Latina y las necesidades de inversión en el sector. Al comparar el estimado de las inversiones necesarias para el sector en América Latina con el total del valor de los préstamos del Banco, y en particular con su reciente evolución, es posible obtener una indicación de la dimensión del esfuerzo que aun queda por realizar y de la necesidad de incrementar de manera sustantiva, los flujos de financiamiento hacia la región.

A. Situación actual de la cobertura y necesidades de inversión⁸⁶.

- 6.5 La estimación se realizó examinando la situación de cobertura en agua y cloacas en 11 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú⁸⁷. Estos países tienen una población que asciende a casi 318 millones de habitantes, representando casi el 64% de la población de la Región, y abarcan cerca del 68% del PIB de la Región y algo más del 66% de la Inversión Bruta Interna Fija. De los países ausentes de la muestra se destaca en particular México, no habiéndose incluido el mismo, por carecer de fuentes confiables y homogéneas con el resto.
- 6.6 La cobertura en agua y cloacas para el conjunto de países examinados muestra importantes insuficiencias a nivel del conjunto de la población, existiendo además una importante variabilidad entre países. En el ámbito poblacional existe una cuarta parte de la población de estos países (más de 81 millones de habitantes) que no tienen acceso a conexiones de agua potable domiciliaria mientras que un 46,5% (representando casi 148 millones de habitantes) no tienen acceso a conexión de alcantarillado o cloaca.
- 6.7 La Tabla 6.1. muestra los porcentajes de cobertura (medidos a nivel de población) para los países examinados. La oscilación entre países es bastante marcada, con Chile y Paraguay en los extremos de desempeño en materia de cobertura (mejor y peor, respectivamente).

Tabla 6.1: Cobertura Poblacional de Agua y Cloacas en 11 países de América Latina: Datos y Fuentes

País	Población con cobertura de: (1)		Año	Fuente (2) / (3)	Cobertura de la Fuente (4)
	Agua	Cloacas			
Argentina	84%	53%	1996-97	Encuesta nacional de Gasto de los Hogares (ENGH)	Nacional (urbano –localidades mayores de 5 mil habitantes) – 27.260 hogares encuestados
Bolivia	64%	30%	1999	Encuesta Continua de Hogares (ECH) – similar a las LSMS	Nacional (urbano y rural) – 3.008 hogares encuestados
Brasil	73%	52%	1996-97	Pesquisa sobre Padroes de Vida (PPV) – categoría LSMS	Regiones Noreste y Sureste (urbano y rural) – 4.940 hogares encuestados
Chile	90%	77%	1998	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) – similar a las LSMS	Nacional (urbano y rural) – 48.107 hogares encuestados
Colombia	83%	67%	1997	Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) – similar a las LSMS	Nacional (urbano y dos clasificaciones de rural) – 9.121 hogares encuestados
Ecuador	54%	39%	1998	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) – categoría LSMS	Nacional (urbano, rural amanzanado y rural disperso) – 5.801 hogares encuestados

⁸⁶ El capítulo VII.A es un resumen del estudio elaborado por F. Navajas e incluido en el Anexo 1 del presente Informe.

⁸⁷ La principal fuente de información utilizada fue la Serie de Informes Técnicos “Desigualdades en el acceso, uso y gasto del agua potable en América Latina y el Caribe” Organización Panamericana de la Salud. En el caso de Argentina, Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares. INDEC. Población Total y Urbana, Banco Mundial. En el Anexo 1 del presente Informe se detallan los datos y fuentes utilizados.

País	Población con cobertura de: (1)		Año	Fuente (2) / (3)	Cobertura de la Fuente (4)
	Agua	Cloacas			
				– categoría LSMS	disperso) – 5.801 hogares encuestados
Jamaica	65%	23%	1998	Encuesta de Condiciones de Vida de Jamaica (ECVJ) – categoría LSMS	Nacional (urbano y rural) – 7.375 hogares encuestados
Nicaragua	58%	62%	1998	Encuesta de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) – categoría LSMS	Nacional (urbano y rural) – 4.209 hogares encuestados
Panamá	85%	33%	1997	Encuesta de Niveles de Vida (ENV) – categoría LSMS	Nacional (urbano, rural no indígena, rural indígena y rural de difícil acceso) – 4.945 hogares encuestados
Paraguay	41%	7%	1997-98	Encuesta Integrada de Hogares (EIH) – categoría LSMS	Nacional (urbano y rural) – 4.353 hogares encuestados
Perú	72%	57%	1997	Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) – categoría LSMS	Nacional (urbano y rural) – 3.843 hogares encuestados

Notas:

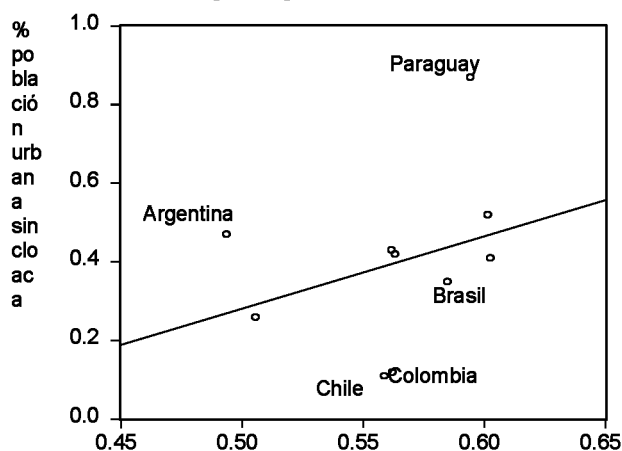
- (1) El porcentaje corresponde a la población total (urbana y rural) con conexión domiciliar de agua y alcantarillado, respectivamente (ver tabla 6.3.), con la excepción de Argentina que sólo representa a la población urbana. En todos los casos, existe población que si bien no tiene acceso a la red, tiene alguna fuente cercana de abastecimiento de agua u otro sistema de desagüe.
- (2) En todos los casos, la fuente utilizada es la “*Serie de Informes Técnicos. Desigualdades en el acceso, uso y gasto con el agua potable en am. Desigualdades en el acceso, uso y gasto con el agua potable en america latina y el caribe*”. Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano, Programa de Saneamiento Básico, División de Salud y Ambiente. Cada país tiene un informe. No se pudo tener acceso al Informe N°6, correspondiente a El Salvador. Estos informes utilizan las bases de las encuestas aquí citadas.
- (3) LSLM = Living Standards Measurement Surveys. Es una categoría de encuestas desarrolladas por el Banco Mundial con el objetivo de evaluar a nivel nacional los estándares de vida.
- (4) El Total de hogares corresponde al total revelado por cada encuesta. En todos los casos, el número de observaciones utilizado es levemente inferior, por falta de datos de algunos hogares.

6.8 Igualmente, dicha Tabla muestra que el promedio de 25,5% de carencia de cobertura de agua para el conjunto de países presenta oscilaciones desde algo más de 10% para el caso de Chile al 59% para el caso de Paraguay. Al mismo tiempo el 46,5% sin cobertura de cloacas, oscila entre un 23,1% para el caso de Chile y un 93% para Paraguay.

6.9 El Gráfico 6.1. muestra la relación entre carencia de cobertura urbana en cloacas y desigualdad en la distribución del ingreso (representado por el coeficiente de Gini)⁸⁸. Como es de esperar, existe una correlación positiva entre ambos, pero para el caso argentino (siendo este país el de menor coeficiente de desigualdad de la muestra) la carencia de cobertura es mucho mayor que la que predice la recta de la regresión simple.

⁸⁸ Los datos de desigualdad para los países seleccionados fueron tomados de Szekely (2001).

Gráfico 6.1.
Población Urbana sin Cloacas y Desigualdad del Ingreso
en algunos países de América Latina



- 6.10 Al trasladar la medición de cobertura de agua y cloacas desde la población carenciada hacia los hogares se encuentra un panorama similar al anterior, mostrado en la Tabla 6.2.

Tabla 6.2: Estimación de hogares sin cobertura de agua y cloacas

País	Total de Hogares	Total de hogares sin cobertura		Porcentaje de hogares sin cobertura	
		Sin Agua	Sin Cloaca	Sin Agua	Sin Cloaca
Argentina	8.467.087	1.224.216	3.441.322	14,5%	40,6%
Bolivia	1.848.837	679.263	1.286.791	36,7%	69,6%
Brasil	42.516.667	10.191.245	20.450.517	24,0%	48,1%
Chile	3.800.436	379.284	877.901	10,0%	23,1%
Colombia	9.715.238	1.501.004	3.235.174	15,5%	33,3%
Ecuador	2.705.556	1.179.893	1.661.211	43,6%	61,4%
Jamaica	715.556	239.711	550.978	33,5%	77,0%
Nicaragua	887.848	348.303	333.831	39,2%	37,6%
Panamá	658.095	90.620	442.898	13,8%	67,3%
Paraguay	1.110.426	625.725	1.032.696	56,4%	93,0%
Perú	4.862.941	1.355.788	2.115.379	27,9%	43,5%
Total	77.288.686	17.815.051	35.428.697	23,1%	45,8%

Fuente: Anexo 1

- 6.11 Un 23 % de los hogares del conjunto de países, representando 17,8 millones de hogares, no tiene conexión de agua, mientras que casi el 46% de los hogares (más de 35 millones de hogares) no tienen conexión domiciliaria de cloaca.
- 6.12 En todos los países son los hogares de menores recursos los que contribuyen decisivamente a estos valores de carencias de cobertura de agua y cloacas. De los 17,8 millones de hogares sin cobertura de agua mencionados arriba, un 72% (12,8 millones de hogares) corresponden al 40% más pobre de los hogares. En el caso de cloacas, un 62% de los 35 millones de hogares sin cobertura (representando más de 22 millones de hogares) pertenecen al 40% más pobre.

6.13 La Tabla 6.3. muestra los datos para cada uno de los países examinados.

Tabla 6.3: Participación del 40% más pobre en los hogares sin cobertura de agua y cloacas

País	Hogares sin cobertura				Total de Hogares
	Sin Agua	40 % más pobre	Sin cloacas	40 % más pobre	
Argentina	1.224.216	705.377	3.441.322	1.931.156	8.467.087
Bolivia	679.263	495.673	1.286.791	739.536	1.848.837
Brasil	10.191.245	7.916.603	20.450.517	13.478.241	42.516.667
Chile	379.284	260.330	877.901	534.004	3.800.436
Colombia	1.501.004	1.104.623	3.235.174	2.049.954	9.715.238
Ecuador	1.179.893	698.033	1.661.211	945.966	2.705.556
Jamaica	239.711	139.176	550.978	286.224	715.556
Nicaragua	348.303	220.098	333.831	(*) 220.098	887.848
Panamá	90.620	68.771	442.898	263.239	658.095
Paraguay	625.725	359.112	1.032.696	430.993	1.110.426
Perú	1.355.788	853.446	2.115.379	1.258.675	4.862.941
Total	17.815.051	12.821.242	35.428.698	22.138.087	77.288.686

(*) La distribución del 40 % más pobre para los hogares sin cobertura de cloacas se supone igual a la distribución para los hogares sin cobertura de agua.

Fuente: Anexo 1

6.14 La estimación de la magnitud de las inversiones requeridas para completar la cobertura de agua y cloacas, resulta de las estimaciones de hogares sin cobertura y de la simulación de valores del costo unitario de conexión para agua y cloacas por país. En ausencia de datos confiables sobre estos costos para el elevado y heterogéneo número de sistemas que coexisten en los países analizados, se optó por simular valores que partieron de estimaciones más precisas para la Argentina y fueron ajustados en función del poder adquisitivo de la moneda de los distintos países.⁸⁹ Se tomaron dos valores de simulación, uno “bajo” (correspondiendo a 300 y 700 dólares por nueva conexión de agua potable y de cloacas, respectivamente) y uno “alto” (correspondiendo a 450 y 1000 dólares, respectivamente).

6.15 La Tabla 6.4 muestra la estimación del monto de inversiones requeridas en un programa que se centre en proveer cobertura al 40% más pobre de la población.

Tabla 6.4: Monto de inversiones necesarias para cobertura al 40% de la población

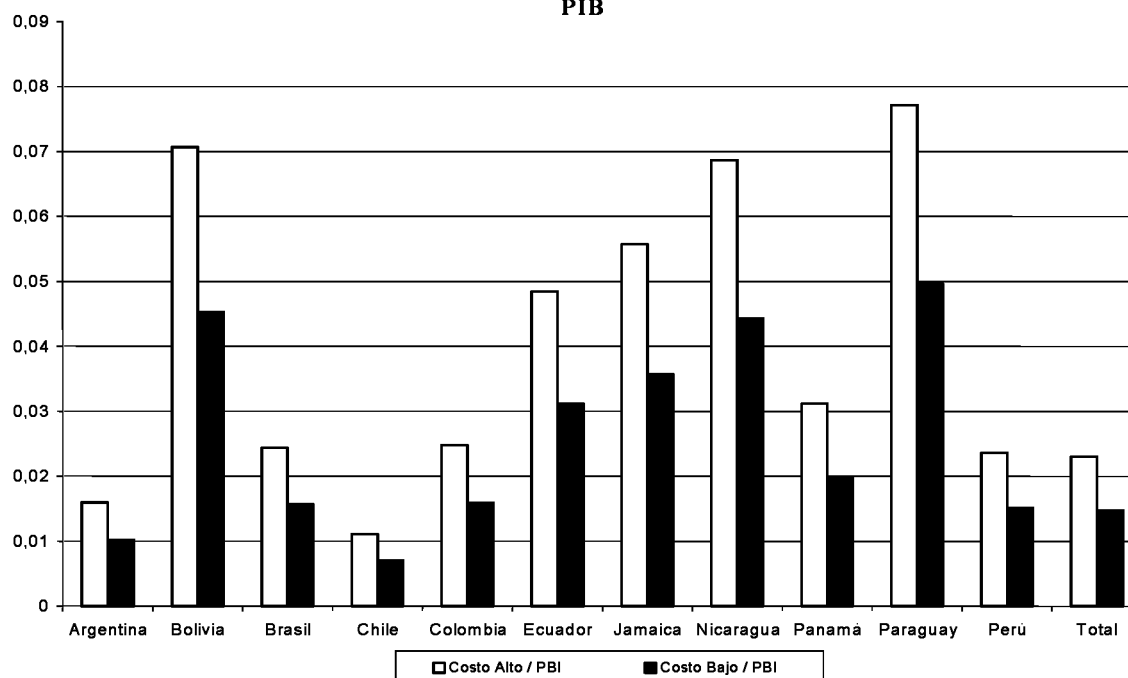
(en dólares)

País	Costo de las conexiones					
	Sólo agua		Sólo cloaca		Agua y cloaca	
	\$ Bajo	\$ Alto	\$ Bajo	\$ Alto	\$ Bajo	\$ Alto
Argentina	211.613.207	317.419.811	1.351.809.200	2.124.271.600	1.563.422.407	2.441.691.411
Bolivia	48.920.819	73.381.229	165.072.781	259.400.084	213.993.600	332.781.313
Brasil	1.531.869.375	2.297.804.063	6.034.976.359	9.483.534.278	7.566.845.734	11.781.338.341
Chile	58.908.970	88.363.454	280.570.308	440.896.198	339.479.278	529.259.653
Colombia	184.681.052	277.021.578	790.130.521	1.241.633.675	974.811.573	1.518.655.253
Ecuador	76.472.650	114.708.975	235.479.465	370.039.160	311.952.116	484.748.135
Jamaica	16.903.885	25.355.828	79.318.837	124.643.886	96.222.722	149.999.714
Nicaragua	20.619.614	30.929.421	46.515.720	73.096.131	67.135.334	104.025.552
Panamá	11.311.075	16.966.612	99.769.768	156.781.063	111.080.842	173.747.675
Paraguay	51.040.769	76.561.153	140.541.152	220.850.382	191.581.921	297.411.535
Perú	123.083.045	184.624.568	416.662.687	654.755.651	539.745.732	839.380.219
Total	2.327.086.470	3.490.629.705	9.624.682.058	15.124.500.377	11.951.768.528	18.615.130.082

Fuente: Anexo 1

- 6.16 Completar la cobertura domiciliar de agua potable en los países seleccionados implicaría proveer conexiones a 17,8 millones de hogares a un costo que oscila entre US\$3,2 y US\$4,8 mil millones dependiendo si se toman las hipótesis baja o alta. La cobertura de cloacas a los 35 millones de hogares sin cloacas implica una inversión de US\$15,4 a 24,2 mil millones. Proveer agua y cloacas conjuntamente en los países seleccionados oscila entre US\$18,6 y 29,1 mil millones.
- 6.17 Las inversiones promedio requeridas para cubrir el déficit de cobertura en este momento, sin considerar la dinámica demográfica y urbana, ascendería a casi US\$24 mil millones. Extrapolando estas cifras al resto de los países de América Latina y suponiendo parámetros similares entre la muestra y la Región, alrededor de 53 millones de hogares estarían sin cobertura de agua y cloacas y se requerirían alrededor de US\$36 mil millones de dólares para cubrir el actual déficit.
- 6.18 El gráfico 6.2. muestra las inversiones requeridas como porcentaje del PIB de los países. En sólo un caso (Chile, en el supuesto de costos de conexión bajos) la inversión requerida es inferior al 1% de PIB; mientras que el resto se eleva hasta superar el 7% del PIB (Paraguay, en el supuesto de costos de conexión altos). Para el conjunto de países la inversión oscila entre el 1,5% y 2,2% del PIB adicionales para cerrar el déficit actual.

Grafico 6.2
ESTIMACIÓN DE LAS INVERSIONES REQUERIDAS PARA CERRAR EL
DEFICIT DE COBERTURA DE AGUA Y CLOACAS COMO PORCENTAJE DEL
PIB



- 6.19 Finalmente, 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

⁸⁹ Los ajustes se efectúan en la porción de costos directos o de mano de obra.. Ver el Anexo 1 para mayor información.

inversiones de un programa destinado a cubrir las necesidades de este segmento serían bastante considerables. Las inversiones requeridas para la cobertura total de agua y cloacas que atienda al 40% más pobre de toda la población, ascienden a casi dos tercios de los valores anteriores. Puesto de otro modo, alrededor de dos tercios de las cifras presentadas antes, deben ser cubiertas por los segmentos más pobres de los países examinados, lo cual da idea de la magnitud del programa de subsidios que se requeriría para atender tales necesidades.

B. Eficiencia sobre el flujo de recursos.

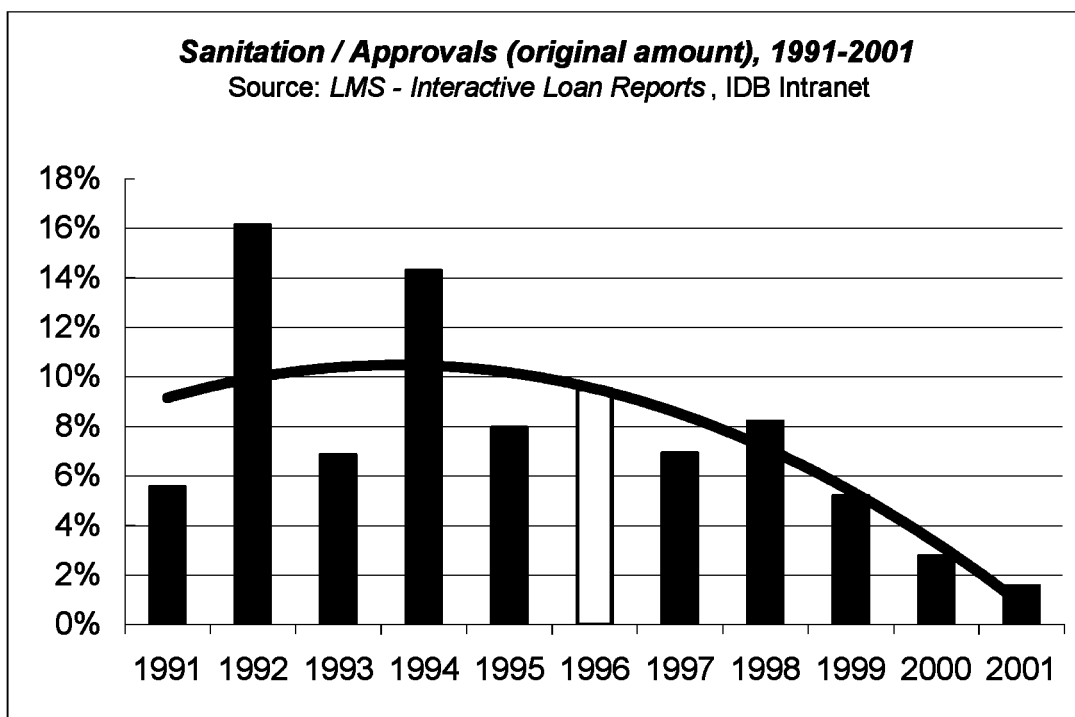
- 6.20 La evaluación del impacto de la PSPD aplicada a los SAPS en la movilización de recursos del Banco a la Región se ha realizado a través del análisis de los montos aprobados durante la década para el financiamiento de inversiones o actividades sectoriales.
- 6.21 Los recursos que ha dirigido el BID al sector agua potable y saneamiento, han sido cada vez menores⁹⁰. Tras la introducción de la PSPD la tendencia se agrava, encontrándose que para el año 2000 el monto aprobado escasamente supera los US\$ 145 millones, cayendo de un máximo de aproximadamente unos 600 millones de dólares aprobados el año 1998 a algo más US 100 millones en el 2001.
- 6.22 El aumento del año 1998 está asociado a la aprobación de préstamos importantes con el sector privado (Aguas de Argentina, Aguas del Illimani y Tibitoc) y algunos programas de reforma estándares de acuerdo con la Política, como fueron los de Haití, El Salvador y Venezuela. Ambas modalidades de préstamos difíciles de reproducir o repetir en años subsiguientes. Luego de aprobar estas operaciones, durante los años 1999, 2000 y 2001, los recursos movilizados por el BID para el sector se han reducido de manera importante.
- 6.23 Resultaría inapropiado asegurar que la reducción en los montos aprobados por el Banco sea exclusivamente producto de la aprobación de la Política dado el entorno macroeconómico restrictivo de la Región y la variabilidad que siempre ha acompañado el flujo de recursos.
- 6.24 En efecto, desde su creación, los fondos que el Banco ha dirigido a financiar actividades en el sector, han sido muy variables. Después del importante esfuerzo realizado durante la década de los sesenta, durante la que más del 14% de los fondos se orientaron a actividades en el sector ⁹¹, la actividad del Banco decayó durante los setenta situándose escasamente en un 6,6%. La participación del sector se recupera durante el período 1986-1995, situándose en aproximadamente un 10%, pero nuevamente decae durante el último quinquenio (1996-2000).

⁹⁰ En el caso específico de las inversiones en el sector, según los especialistas del Banco, la reducción es una consecuencia de la introducción de la PSPD, al considerar los cambios institucionales como un prerrequisito para realizar préstamos en proyectos de infraestructura y reconocer, simultáneamente, las dificultades inherentes a las complejidades políticas asociadas a los cambios propuestos. Ver Water & Sanitation Sub-sector: Issues and Options Note, # 2.03.

⁹¹ Se trata exclusivamente de los recursos dirigidos a préstamos específicos en agua potable y saneamiento y en tal sentido, excluye los montos dirigidos al sector a través de préstamos multisectoriales.

- 6.25 Esta tendencia puede ser vista en el gráfico siguiente que presenta la evolución del porcentaje de préstamos al sector agua potable y saneamiento sobre el total de recursos movilizados por el Banco⁹² para el período 1991-2001, de acuerdo con la clasificación oficial del Banco.

Gráfico 6.3: Saneamiento / Aprobaciones (monto original), 1991-2001
Fuente: LMS – Informes de Préstamos Interactivos, BID Intranet



* En 1996 entro en vigor la PSPD.

- 6.26 Las dificultades en la implantación del arreglo institucional propuesto por la PSPD, la lentitud que acompaña necesariamente una transformación de tales características, las implicaciones políticas que la misma supone y su evidente impacto social con el consiguiente riesgo de politización, y la falta de flexibilidad en la exigencia de condicionalidades, deben ser apreciadas en toda su magnitud y se encuentran sin duda en las causas de la caída de la cartera.⁹³
- 6.27 Las necesidades de inversión identificadas demandan de un esfuerzo importante de análisis sobre el rol del Banco, no sólo en garantizar una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, tal y como promueve la PSPD, sino también en identificar y dirigir a la Región un flujo de inversión importante que pueda efectivamente apuntalar el proceso de transformación al mismo tiempo que ayude a resolver los graves problemas sanitarios presentes. Si tal y como ha sido señalado en el informe⁹⁴ interno del Banco “*Water & Sanitation Sub sector: Issues*

⁹² Esta información se suministra con arreglo los criterios oficiales de clasificación de operaciones por el Banco.

⁹³ Ver a estos efectos “Water & sanitation sub-sector:...” Cit.

⁹⁴ “... when reform is in process, several small or medium operations are more appropriate than large complex operations. Operations with reform and investment components should resolve only one or two reform aspects while

and Options Note”, September, 2001, los montos para inversiones deben reducirse a un mínimo mientras se implanta el nuevo arreglo institucional, el enorme déficit identificado no hará más que crecer y la situación del servicio empeorar en detrimento de los grupos sociales de menor ingreso, la falta⁹⁵ de flexibilidad, reiteradamente citada, tiene en esta reflexión una buena muestra.

- 6.28 Además de la reducción del flujo de recursos aprobados en los últimos tiempos, la limitada eficiencia de la PSPD, en términos de aplicación de recursos, se ve acentuada por las dificultades, y retrasos en la ejecución de los préstamos, en especial de aquellos que se someten con mas rigor a las directrices de la propia PSPD. En la Tabla 6.5. se muestra como en 14 operaciones sometidas a los principios de PSPD durante el período 1996-1999, el grado de ejecución está muy por debajo de la media de las operaciones del Banco, 9 de ellos por debajo de un 5% de desembolsos, varios de ellos ni siquiera han iniciado sus desembolsos y uno ha sido cancelado.

Tabla 6.5: Grado de ejecución de los préstamos al sector que se ajustan mas a la PSPD.

PROYECTO (N°)	NOMBRE DEL PROYECTO	Tipo	Condiciones PSPD					
			MEO	MR	PSP	SEF	Fecha de Aprobación	% Ejecución*
AR-0175 ⁹⁶	Apoyo a la reforma del sector de agua potable y alcantarillado.	EMP	•	•	•	•	1998	0.5%
BO-0125	Saneamiento básico urbano.	EMP	•	•	•	•	1996	50.7%
ES-0068	Reforma del Sector Hídrico y del subsector APS	EMP	•	•	•	•	1998	0.0%
HA-0014	Inversión y de Reforma del Sector de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento	EMP	•	•	•	•	1998	0.0%
HO-0072	Inversiones en agua potable y saneamiento	EMP	•	•		•	1999	2.4%
HO-0115	Desarrollo Municipal para Tegucigalpa - 1ª Fase	EMP	•		•	•	1998	34.8%
NI-0097	Modernización de la Gestión de Servicios de Agua y Alcantarillado	EMP	•	•	•	•	1999	5.0%
PN-0030	Apoyo a la Reestruc. del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (PREIDAAN)	EMP	•	•	•	•	1997	45.3%
DR-0123	Consolidación de la ref. y modernización en APS	EMP	•	•	•	•	1999	0.6%
CO-0182	Agua Potable y Saneamiento de Pereira	EMP	•	•	•	•	1999	5.1%

offering limited funds for investments. ... if all aspects of a reform are included in one operation, investment components should not be included” Bid. Water & Sanitation Sub sector: Issues and Options Note. September, 2001.

⁹⁵ Ver también, Memo Public Utility Policy: Everything to Everybody or One size fits All? Por Millan, Jose Jaime, remitido a la Vicepresidencia Ejecutiva del Banco en 1999, donde se puede leer “During recent discussions of public utility projects, and private power in particular, different readings of OP-708 have been argued by parties opposing or backing a given project. On one corner side those with a strict interpretation of the policy: for them, meeting the basic conditions is a prerequisite for Bank lending, any departure is sought as a sign of permissiveness.....”.

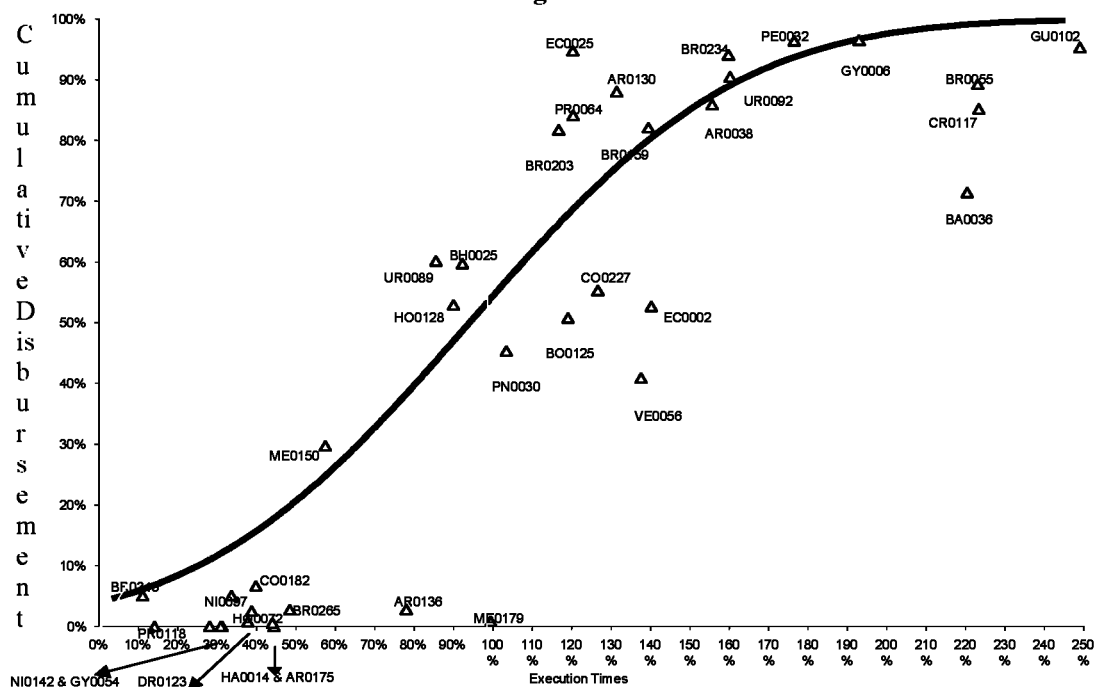
⁹⁶ Una vez concluido este informe, mediante el documento PR-2656 se ha reformulado la totalidad de esta operación cuyos recursos pasan a financiar actividades de orden social.

			Condiciones PSPD					
EC-0002	Concesión al Sector Privado de los servicios de agua potable y alcantarillado de Guayaquil	EMP	•		•	•	1997	52.6%
GY-0054	Abastecimiento de agua y alcantarillado de Georgetown. Fase II	EMP	•	•	•	•	1999	0.0%
VE-0056	Apoyo a la Modernización y Rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento	EMP	•	•	•	•	1997	40.8%
VE-0111	Apoyo a la Descentralización del Sector Agua Potable y Saneamiento.	EMP	•	•	•	•	1999	Cancelado

*Información obtenida de la pagina de la Intranet del Banco <http://wda.iadb.org/wda/> Web Data Analyzer.

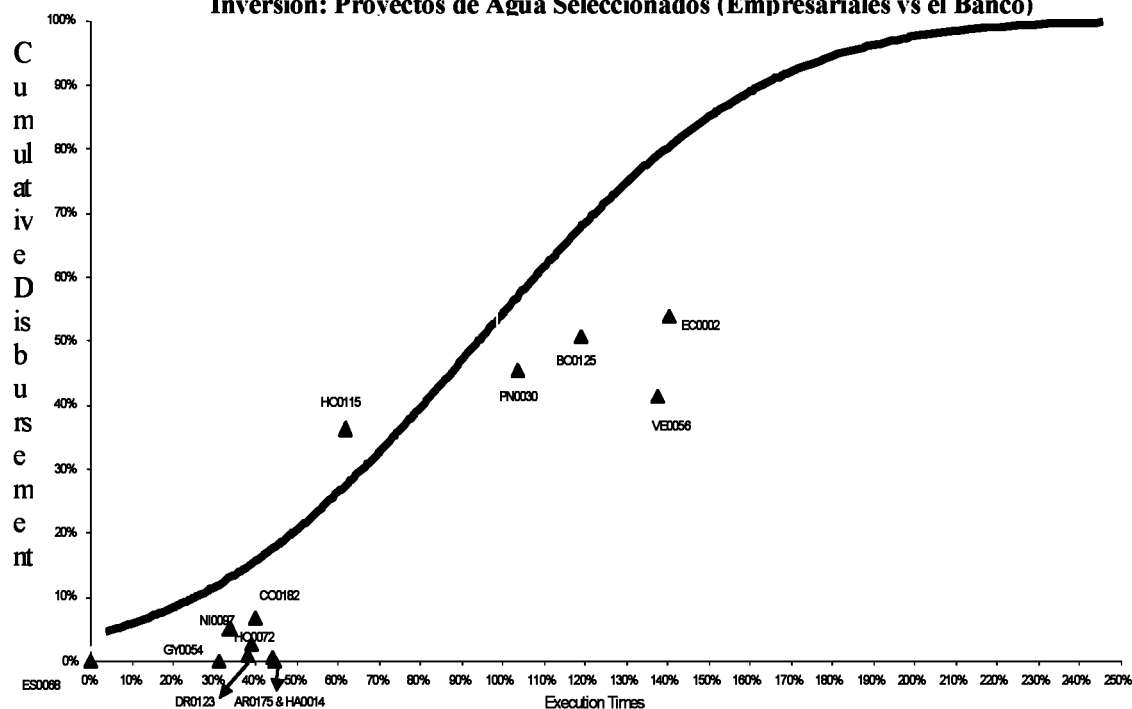
- 6.29 La comparación entre el grado de ejecución de los proyectos identificados en el sistema clasificatorio del Banco como proyectos de agua y saneamiento a 31 de Diciembre del 2001 y la media de ejecución de la cartera del Banco muestra también como el sector tiene un rendimiento bastante inferior al de la media del Banco.

Gráfico 6.4: Desembolsos Acumulados y Tiempo de Ejecución de los Proyectos de Inversión: Agua vs Media del Banco



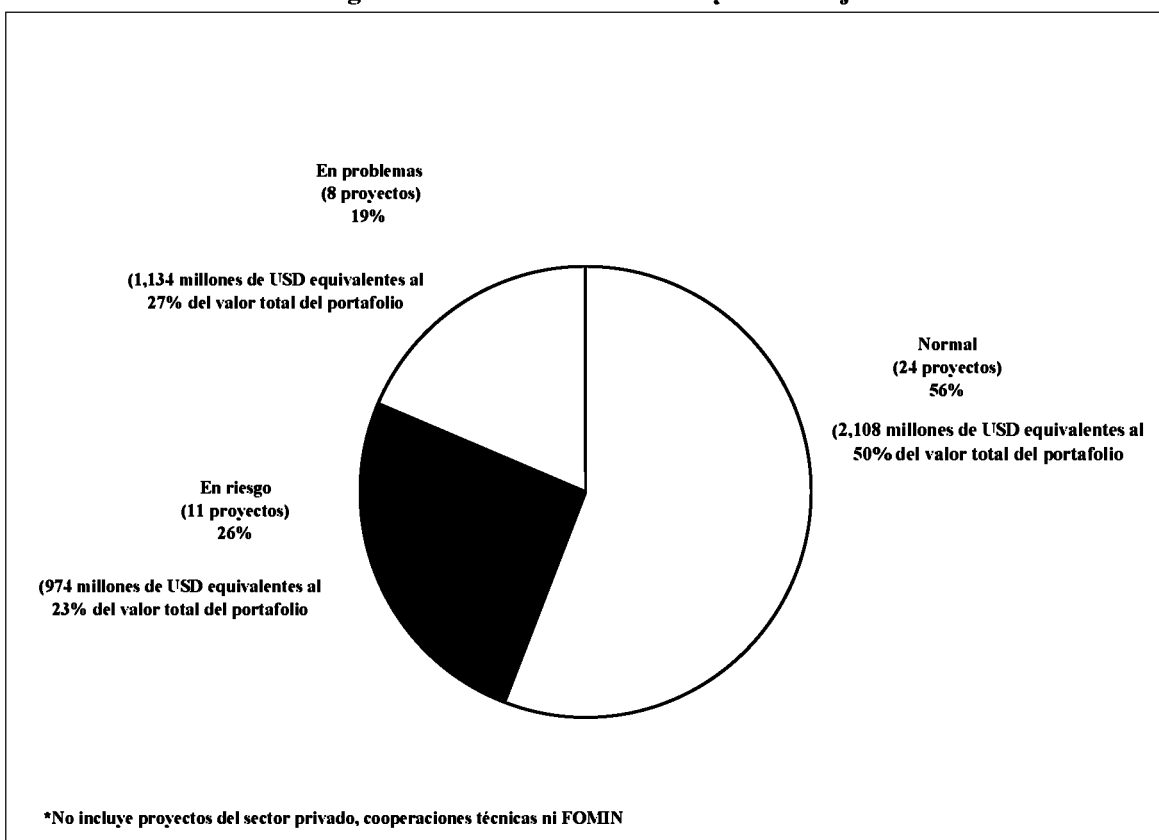
- 6.30 Las operaciones incluidas en la Tabla anterior, es decir las que más se ajustan a los postulados de la PSPD y que han sido clasificadas como empresariales, aprobadas entre 1996 y 1999 presentan un grado de ejecución muy inferior al de la media de Banco como se muestra en el gráfico siguiente. Todas con excepción de una están por debajo de la media en su grado de ejecución.

Gráfico 6.5: Desembolsos Acumulados y Tiempo de Ejecución de los Proyectos de Inversión: Proyectos de Agua Seleccionados (Empresariales vs el Banco)



- 6.31 Por su lado, el informe anual sobre proyectos en ejecución a 31 de Diciembre del 2000, último disponible en la fecha de elaborar este informe ya indicaba que el 44% de los proyectos se encontraban en problemas o en riesgo, lo que representaba el 50% del total del valor de la cartera, como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 6.6: Estado de ejecución de los proyectos del sector agua y saneamiento al 31 de diciembre del 2000 según el Informe Anual Sobre Proyectos en Ejecución*



C. Efecto sobre el Arreglo Institucional

6.32 La situación actual existente en términos de arreglo institucional para los países incluidos en la muestra de estudios de caso efectuados para la presente evaluación se recoge en la Tabla 6.6. siguiente:

Tabla 6.6: Arreglo institucional existente.

PAÍSES	LEY SAPS según postulados PSPD	ENTE RECTOR	ENTE REGULADOR	OPERACIÓN
Argentina	No	No Algunas funciones son cumplidas por ENOHSA, del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.	Regulación por contrato Entes provinciales de regulación y control.	Sistemas integrados y descentralizados a nivel provincial y, en algunos casos, municipales. Amplio proceso de incorporación de operadores privados internacionales, de cooperativas, y de asociaciones de usuarios. 70% del servicio prestado por privados.
Bolivia	Ley N° 2066, del 04/04/2000. Sustituyo a	Ministerio de vivienda y Servicios	Ente Regulador: Superintendencia de	La prestación es competencia municipal

PAÍSES	LEY SAPS según postulados PSPD	ENTE RECTOR	ENTE REGULADOR	OPERACIÓN
	la Ley N° 2029 del 10/99 para ajustar a las demandas surgidas por el "Evento Cochabamba".	Básicos Debilidad institucional.	Saneamiento Básico. Creado recientemente Centralizado	Sistemas integrados y descentralizados Sistemas La Paz / El Alto, privatizados Alta participación de cooperativas.
Brasil	Existe un Proyecto de Ley bajo discusión en el Congreso.	Actualmente ejercido por la Secretaría de Desarrollo Urbano. El proyecto prevé un Consejo Nacional de Saneamiento, con participación de autoridades locales.	El proyecto de Ley prevé Regulación a nivel local. Un ente central como regulador de reguladores Al presente existen algunos entes locales.	Sistemas integrados estatales o municipales. El Proyecto de Ley busca delimitar las competencias entre Estados y Municipio.
Colombia	Ley N° 142 de Servicios Públicos Domiciliarios del 1994	Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio Des. Económico. Fuerte influencia en el sector	Regulación y Control separados <u>Regulación</u> : Comisión de Regulación del Agua (CRA) <u>Control</u> : Superintend. de Servicios Públicos Domiciliarios (Débil en APS)	Sistemas integrados y descentralizados Competencia municipal. Servicio atomizado Existen 1.709 entes prestadores, y más de 12.000 en pob. rurales
Ecuador	No se ha aprobado la Ley. Se elaboró un Proyecto que no logro consenso. Tema fuera de la agenda gubernamental	Secretaría de Saneam. Ambiental del Ministerio Desarrollo Urbano Con débil influencia Baja capacidad de respuesta	Regulación por contrato sólo en Guayaquil. No existe en el resto del país	Sistemas integrados y descentralizados
Honduras	Proyecto de Ley bajo discusión, podría ser aprobado durante 2001	No existe El Proyecto de Ley prevé funciones de rectoría para el Ministerio de Salud	Proyecto de Ley prevé la creación de la Comisión Nacional de Regulación y Control. En San Pedro Sula y Puerto Cortés existe regulación por contrato a través de entes locales.	Coexisten diversos modos de gestión:- Emp. pub. nacionales, - Emp. pub. mcpales - Juntas Adm. de agua. El proyecto de Ley prevé competencia municipal.
Nicaragua	Ley vigente N° 294, de 1998.	Comisión Nac. de Agua y Alcantarillado Previsto en la Ley y no creado aún.	Instituto Nicaragüense de Agua y Alcant. (INAA). En funcionamiento y desarrollando sus capacidades	Prestado por la Empresas Nacional de Acueductos y Alcant. (ENACAL). operando en todo el país.
Perú	Ley General de los Servicios de 1994, recientemente fue aprobada una modificación a dicha Ley.	Dirección General de Saneamiento en el Ministerio de Infraestructura, recientemente creada.	Superintendencia Nacional de Servicio San. (SUNASS).	Descentralizada, excepto la prestación en Lima que se mantiene bajo competencia del Gobierno Nacional.

- 6.33 A pesar del esfuerzo realizado, la implantación del arreglo institucional postulado por la PSPD es aún incipiente y presenta grados de avance muy distintos entre las estrategias centrales que lo conforman. A excepción de Chile y Argentina, el modelo de referencia continúa siendo una apuesta a futuro, su nivel de implantación y coherencia es aún muy incipiente en el resto de los países, lo cual da una idea de las dificultades y resistencias que se están encontrando en su implantación. Tales problemas de incoherencia en el arreglo institucional y de no-correspondencia entre las expectativas de la población, las ofertas de los políticos y los resultados del proceso de transformación iniciado, alimentan la crisis de gobernabilidad que caracteriza la situación actual en buena parte de los países latinoamericanos

D. Avances sobre cobertura de los servicios

- 6.34 Los avances en la cobertura de los servicios durante la década de los noventa han sido insuficientes para superar el rezago que presentan los servicios en la región. Esto es particularmente cierto para las zonas rurales y para la recolección y en particular, el tratamiento de las aguas servidas que continúa siendo una materia pendiente en todos los países. La introducción de la PSPD es muy reciente como para poder marcar una diferencia notoria en este campo.
- 6.35 Los avances sobre la cobertura de servicios para los países de la muestra se refleja en el Tablas siguientes:

Tabla 6.7: Avances en la cobertura de los servicios para diferentes países

SISTEMAS/ COBERTURA	AGUA POTABLE		ALCANTARILLADO SANITARIO		TRATAMIENTO AGUAS RESIDUALES	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Argentina*	77% Urb	83% Urb	40% Urb	54% Urb	Información no disponible	Información no disponible
Bolivia	75% Urb 30% Rura	81% Urb 31% Rural	** 45% Urb. ** 7% Rur	63% 19%	Tema fuera de la agenda nacional Contemplado sólo en las obligaciones de la Concesión de La Paz y El alto	
Brasil ***	86% Urb	92% Urb 15% Rur	49% Urb	54% Urb	Información no disponible	20% Urb
Colombia	90% Urb	** 94% Urb 38% Rur	80% Urb	80% Urb 13% Rur	7.7% Urb	7.7% Urb
Ecuador	Información no disponible	82% Urb. 40% Rur	Información no disponible	73% Urb 30% Rur	Información no disponible	Información no disponible
Honduras	Información no disponible	80% Urb. (En grandes ciudades)	Información no disponible	Información no disponible	Tema fuera de la agenda nacional	
Nicaragua	83.8%	92.6% Urb.	73.5%	78.5%	Información no disponible	Información no disponible
Perú	70%	75%	64%	74%	Información no disponible	Información no disponible

* Cifras correspondientes a 1991/2001

** Cifras correspondientes a 1997

*** Cifras correspondientes a 1991/99

Tabla 6.8: Avances en la cobertura de los servicios para diferentes sistemas

SISTEMAS/ COBERTURA	AGUA POTABLE		ALCANT. SANITARIO		TRATAMIENTO AGUAS RESIDUALES	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
<u>Buenos Aires</u> Aguas de Argentina (Privado)	58,6%*	74%	33,9%	50%	Información no disponible	Información no disponible
<u>Cartagena</u> Aguas de Cartagena** (Privado)	70%	95%	60%	95%	Información no disponible	Información no disponible
<u>Bolivia</u> Aguas de Illimani (Privado)	***					
	<u>La Paz</u> 84%	100%	66%	82%	Información no disponible	Información no disponible
	<u>El Alto</u> 71%	100%	30%	53%	Información no disponible	Información no disponible
<u>Sao Paulo</u> SABESP⁹⁷ (Publico) <u>Distrito Federal</u> CAESP (Publico)		100%	Información no disponible	85%	Información no disponible	55%
		91%		88%		62%
<u>Nicaragua</u> ENACAL**** (Publico)	70%	90%	Información no disponible	34%	Información no disponible	Información no disponible
<u>Quito</u> EMAPQ (Publico)	84%	93%	74%	79%	Información no disponible	Información no disponible

Notas: * Cifras correspondientes a 1992

** No incluye las poblaciones aledañas a la concesión de ACUACAR, con coberturas del 10%.

*** Cifras correspondientes a 1995

**** Cobertura área urbana

VII. CONCLUSIONES.

1. El objetivo privilegiado de asegurar la sostenibilidad económico-financiera establecido por la PSPD puede resultar poco consistente con los objetivos establecidos en la Octava Reposición, en especial en su consideración de instrumento para la reducción de la pobreza y la prioridad a la protección medioambiental, los cuales no son abordados con la necesaria prioridad en la aplicación práctica PSPD.
2. La PSPD dependiendo de la interpretación y aplicación práctica que se efectúe, en cuanto política aplicada a los servicios de agua potable y saneamiento y en el campo de la Modernización del Estado, puede presentar una serie de inconsistencias en relación con la estrategia de descentralización establecida por el Banco.
3. La estrategia seguida hasta la fecha en las operaciones del Banco de contenido medioambiental se ha definido al margen de los postulados de la PSPD.
4. Dado el escaso tiempo de aplicación de la misma resulta difícil asegurar la validez, a medio y largo plazo, de la apuesta formulada por la PSPD en el sentido de que la sostenibilidad económico-financiera de los servicios permitirá resolver las externalidades del sector y aumentar la cobertura de los servicios. Sin embargo, a corto plazo, esta apuesta no está dando los resultados esperados. La sostenibilidad económico-financiera ha demostrado ser una condición necesaria pero no suficiente para asegurar aumentos de cobertura a las poblaciones más pobres. Sólo cuando el aumento de cobertura se ha establecido como objetivo del proyecto o se ha incorporado como condicionalidad de la operación, o mandato contractual, para la empresa prestataria se ha podido detectar un incremento significativo de cobertura.
5. El modelo prestacional incorporado en la PSPD, basado en la incorporación de la iniciativa privada, se muestra acertado para atender las necesidades de los servicios en las grandes ciudades, aún cuando presenta serias dificultades para adaptarse al sector, pero resulta inapropiado para resolver las actuaciones dirigidas a aumentar la cobertura en las áreas rurales y urbano marginales de las grandes ciudades. Algunos aspectos detectados como esenciales por la experiencia del propio Banco en la atención a las necesidades de servicios en regiones particularmente pobres como son: la relación de los proyectos con el desarrollo urbano, las posibilidades de segmentación del mercado como vía de lograr una relación calidad/precio ajustada a las expectativas y posibilidades de pago de la población y la necesidad de profundizar la participación de la comunidad, no son abordados por la PSPD.
6. La incorporación de operadores privados al sector auspiciada por la PSPD no ha venido acompañada de la llegada de capital privado. Los operadores que han entrado en juego son muy escasos y con una gran concentración de explotaciones lo que genera el riesgo de colusión y de generación de un nuevo monopolio en manos privadas, esta vez a nivel regional. La eficiencia de la PSPD en términos de

captación de recursos para la inversión en el sector ha sido muy baja, de hecho los recursos que ha dirigido el Banco al sector desde su aprobación, han sido cada vez menores, lo que contrasta con el fuerte déficit de inversiones detectado. Situación que se agrava por las dificultades que presenta la ejecución de las operaciones, en especial cuando incorporan un mayor número de componentes del modelo prestacional fijado por la PSPD.

7. La pertinencia del arreglo institucional postulado por la PSPD es de difícil aplicación a la luz de los avances detectados de la situación actual en los países de América latina. Las principales dificultades parecen radicar en el déficit de capacidades técnicas y de información necesarios para el ejercicio regulatorio, las asimetrías técnicas y políticas que muestran los gobiernos y las grandes compañías operadoras, en un mercado fuertemente monopolístico, y la inadecuación del modelo de regulación único y centralizado frente a la diversidad de modelos de gestión y la atomización de la prestación.
8. La PSPD incorpora unos supuestos implícitos y explícitos cuya realización o cumplimiento resulta cuestionable a la vista de los resultados obtenidos de su aplicación práctica y dada la realidad socio-política de los países y las condiciones económicas del sector
9. Las Guías de Acción específicas previstas en la PSPD para ajustar sus contenidos a los sectores no han sido nunca desarrolladas generando un importante vacío con directa incidencia en la eficiencia de la política y en la situación de la cartera del sector.
10. La PSPD ha carecido de capacidad ordenadora en el sector en dos aspectos esenciales: su incorporación a todas las operaciones del Banco, y la homogeneización de las operaciones.
11. Por lo que se refiere a su aplicación interna, el análisis muestra que más del 53 % de los recursos prestados en el período 1996-2000, y el 49% de las operaciones aprobadas, no incorporan los componentes básicos postulados por la PSPD, a los que habría que sumar los montos incorporados en operaciones de fondos sociales y similares que incorporan acciones en materia de ampliación de cobertura de agua y alcantarillado, operaciones que no son identificadas como pertenecientes a este sector.
12. La PSPD ha sido aplicada de tal manera que es posible identificar la presencia de tres políticas, una política de exigencias mínimas, que incorpora escasos elementos de la PSPD, otra de exigencias máximas, dirigida a los países que se caracterizan por incorporar un mayor nivel de exigencias y condicionalidades en la medida que el país es más pequeño o muestra una mayor debilidad institucional, y una tercera “metapolítica” ajena a la PSPD y aplicada para las operaciones medioambientales y un buen número de las sociales.

13. En especial, en las operaciones identificadas como sociales han significado una migración de los préstamos formales de agua potable y saneamiento a otros en las cuales se incorporan componentes de inversión para el suministro de agua potable. En estos, su tramitación se efectúa de forma totalmente opaca en busca de eludir las exigencias y condicionalidades establecidas por una interpretación muy poco flexible de la PSPD y no ha sido posible detectar quién, cómo y en base a qué criterios autoriza o fija las condicionalidades y requisitos que dichas operaciones deben incorporar.
14. Los niveles de las tarifas, la gestión y gerencia de las entidades y empresas prestatarias, la participación del sector privado, y la eficiencia de los subsidios a la demanda, son los elementos sobre los que parece existir un mayor grado de disenso entre los responsables y actores del sector en los países
15. La incorporación de operadores privados para la prestación de los servicios que auspicia la PSPD, se ha mostrado un mecanismo apropiado para revertir niveles precarios de prestación de los servicios en plazos relativamente breves, sin embargo esta dinámica ha mostrado ser muy lenta, compleja y limitada a un muy reducido número de empresas.
16. Las necesidades de inversión identificadas demandan de un esfuerzo importante de análisis sobre el rol del Banco, no sólo en garantizar una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, tal y como promueve la PSPD, sino en identificar y dirigir a la Región un flujo de inversión importante que pueda efectivamente apuntalar el proceso de transformación al mismo tiempo que ayude a resolver los graves problemas sanitarios presentes.
17. La eficiencia de la PSPD en materia de aumento de cobertura también resulta cuestionable a la vista de que 53 millones de hogares de América Latina carecen de cobertura de agua, de los cuales el 72% corresponde al 40% más pobre de la población. Para lograr atender sus necesidades, serían necesarias inversiones superiores a los 36 mil millones de dólares. Aún cuando esta situación no sea atribuible a la PSPD, cabe resaltar que la misma ha carecido de la capacidad de convertirse en un punto de inflexión a partir del cual fuera posible detectar una tendencia o una paulatina reducción de estas carencias.
18. La estrategia de préstamos seguida por el PRI, que concentra sus operaciones en este sector en dos grandes compañías, , resulta contraproducente en la medida en que no sólo no sirve para la resolución de la evidente falla de mercado existente, ante la casi total ausencia de capital privado, sino que podría coadyuvar en la consolidación del régimen cuasi-monopólico regional al que se hacía referencia y no responde de forma alguna a las condiciones y criterios establecidos en el momento de aprobación de la PSPD.

VIII. RECOMENDACIONES.

1. Aumentar el esfuerzo de inversiones en el sector otorgando a los SAPS un rango prioritario en las estrategias del Banco en los países, a cuyo fin la Administración Superior someterá a la consideración del Directorio en el plazo de 60 días un Plan de Acción para el sector que contenga al menos:
 - (a) Plan para incrementar el flujo de recursos al sector a fin de que en el período de un año la cartera del sector se sitúe a un nivel consono con las necesidades del mismo y con su peso histórico en la cartera anual del Banco.
 - (b) Plan para el desarrollo, en el mismo período, de una estrategia específica para el sector en cada uno de los países de la Región.
 - (c) Plan de mejora de la cartera en ejecución destinado al establecimiento de mecanismos que faciliten el efectivo desembolso del capital y el logro de los objetivos definidos en los respectivos proyectos.
2. Elaborar las Guías Operativas para la aplicación de la PSPD al sector agua potable y saneamiento. Dichas Guías serán sometida a la consideración del Directorio del Banco en un plazo de 60 días y, con fundamento en la y evaluación de la evolución de la cartera del sector del agua potable y saneamiento y en el análisis del origen y causa de los principales problemas encontrados en el diseño y la ejecución de las operaciones, deberán dar respuesta, por lo menos, a los temas siguientes:
 - (a) Definir las estrategias precisas para, a la luz de la Octava Reposición de Capital, situar los objetivos de ampliación de cobertura a las poblaciones más pobres como instrumento contra la pobreza y la protección del medio ambiente, al menos al mismo nivel que la sostenibilidad económico-financiera de los servicios.
 - (b) Definir los criterios y estrategias específicos aplicables a las operaciones que tengan como población objetivo la residente en áreas rurales y en las áreas periféricas de las grandes ciudades donde se concentra la población de más bajos ingresos.
 - (c) Determinar criterios operativos y una estrategia específica que promueva la transición paulatina hacia el modelo propuesto por la PSPD y que sea compatible con un aumento de la canalización de recursos al sector y con la mejora en la gestión de los sistemas.
 - (d) Ajustar las propuestas de transformación del sector a la realidad socio-política de los países y a las condicionalidades económicas del mismo.
 - (e) Establecer un procedimiento claro y transparente para la tramitación de las operaciones que incorporen componentes de agua potable desde otro tipo de operaciones sectoriales o sociales.
 - (f) Impulsar en los países la creación y fortalecimiento de instancias de política y planificación sectorial, incluyendo mecanismos de financiamiento eficientes y focalizados en la atención a los más pobres.

- (g) Revisar la estrategia de la cartera de PRI en el sector con el fin de focalizarla en la solución de las fallas del mercado privado de capitales para el sector, principalmente en el fomento de la creación de nuevos operadores privados adaptados al tamaño de los sistemas de la Región.
- (h) Establecer criterios precisos para hacer compatibles el arreglo institucional propuesto por la PSPD con la estrategia de descentralización aprobada por el Banco y con la gran fragmentación que muestra el sector.

ANEXO A. Cumplimiento de los criterios básicos de la PSPD.

Conforme ya se mencionó anteriormente, los criterios esenciales de la PSPD son mejoría de eficiencia operativa (MEO), marco regulador (MR), participación del sector privado en la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento (PSP), y suficiencia económico-financiera (SEF) entendida como la existencia de un sistema tarifario que permita sufragar todos los costos inclusive los de remuneración al capital y riesgos.

Se acordó con la Administración que se entendería que un proyecto cumple con la PSPD cuando incorpora en su diseño al menos tres de los cuatro criterios centrales de la política antes identificados.

En el proceso de discusión con la Administración se modificaron por parte de OVE diversas calificaciones en torno al cumplimiento con los criterios indicados y por el contrario en otros casos simplemente se verificó la presencia de discrepancias de interpretación con la Administración. Este ejercicio conjunto con la Administración significó una flexibilización sustancial de los criterios iniciales de evaluación adoptados por OVE, de hecho de un total de 46 objeciones formuladas por la Administración, 34 fueron admitidas y en 12 casos se mantuvo el desacuerdo. Sin embargo el resultado final es que no se ha producido ningún cambio en la clasificación final de cada operación individual en cuanto a su cumplimiento con la PSPD en el diseño del proyecto.

I. Puntos de Desacuerdos

A. Marco Regulatorio (MR)

En las operaciones BR-0242, BR-0265 y BR-0250 la Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio del marco regulador bajo el argumento de que el mismo estaba en proceso de desarrollo en el ámbito estatal, al igual que la agencia reguladora a escala nacional. Sin embargo, en la operación BR-0345, aprobada en el año 2000, y por lo tanto posterior a los proyectos mencionados, se reconoce que hasta la aprobación por el Distrito Federal del Decreto Distrital 21.170, no había sido establecido un marco regulador independiente de las empresas operadoras. Situación que se mantiene en la actualidad. Por lo tanto, en estas tres operaciones no se ha dado por cumplido el criterio del marco regulador.

En las operaciones HO-0115 y EC-0002 la Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio del marco regulador, por entender que en dichos proyectos se define un contrato de concesión y se identifica la unidad encargada de la fiscalización, lo que implica el cumplimiento con el espíritu de la PSPD. Sin embargo, pese a esta interpretación de la Administración no se modificó el criterio mantenido dado que la fiscalización de un contrato de concesión, procedimiento usual y necesario en cualquier concesión, no es cercana a la dotación del sector con un marco regulador y a la creación de un ente regulador y supervisor. Asimismo en la operación HO-0072 aprobada en el año siguiente al de aprobación de la HO-0115, se estableció como condicionalidad al primer desembolso para las inversiones la creación de un marco regulador mediante ley del Congreso, de donde cabe deducir que la propia Administración entendió que no existía un marco regulatorio adecuado a los postulados de la PSPD, ni figura o estado similar o asimilable.

B. Participación del Sector Privado

La Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio de PSP en la operación BR-0265. Sin embargo, en el diseño de esta operación el único elemento remotamente vinculado a la participación del sector privado es la previsión de que en la partida por valor de US\$ 3 millones destinada al desarrollo de estrategias para el sector de saneamiento básico del Estado de Sao Paulo, se identificarían las oportunidades de participación del sector privado. La ausencia de la participación del sector privado como condicionalidad llevó incluso a que el Comité de Préstamos acordará que el equipo de proyecto debería analizar la posibilidad de diseñar una operación en dos fases para el caso de que SABESP (empresa vinculada en esta operación) no avanzara en su proceso de privatización.

Finalmente se aprobó la operación en una sola fase sin introducir condicionalidad referente a la participación del sector privado. En la práctica SABESP mantiene la misma naturaleza jurídica de sociedad pública por acciones que tenía antes de iniciarse la operación.

La Administración solicitó que no se diera por cumplido el criterio de PSP en la operación HO-0128, bajo el argumento de que dicha operación no preveía la participación del sector privado sino la constitución de una sociedad pública por acciones. Sin perjuicio de la difícil compatibilidad de este criterio con el sostenido en el caso anterior, cabe señalar que el párrafo 2.4 del documento de préstamo (PR-2233) indica que de acuerdo con la ley municipal de 1990 se prevé la creación de compañías para la prestación de los servicios con una combinación de accionistas privados y públicos. Y se añade a continuación que la empresa a crear, que se denominaría EDASSA, dispondría de un mínimo de 5 accionistas, y que las acciones se ofrecerían primero a las compañías de servicios privadas con interés comercial en la operación y/o a la población en general de Puerto Cortes. Por lo tanto no se modifica el criterio de que la operación fomenta la participación del sector privado, dándose por cumplido el mismo.

En la operación ME-0150, la Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio de PSP. Sin embargo, el diseño de la operación se basa en la prestación de los SAPS en las áreas rurales por las organizaciones de comunidades rurales, lo que implica el cumplimiento del criterio de PC (participación comunitaria), y no de participación del sector privado.

En la operación NI-0142, la Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio de PSP, dado que la misma fue aprobada después de la NI-0097, en la cual se financió un contrato de gestión integral de un sistema de agua potable y saneamiento en Nicaragua. Sin embargo, dado que no existe condicionalidad cruzada entre las dos operaciones OVE entiende que no hay vinculación bastante entre las mismas para que les sea predicable el cumplimiento mutuo de los criterios que se dan por cumplidos a cada una de ellas individualmente.

C. Suficiencia Económico Financiera

El único caso en este criterio se refiere a la operación NI-0142, cuyas observaciones son las mismas que para el caso del criterio de PSP.

D. Mejorías Ambientales.

En las operaciones BR-0242, BR-0150 y BR-0273 la Administración solicitó que se diera por cumplido el criterio MAB de mejorías ambientales. Sin embargo, como la propia Administración argumenta, estas operaciones no contemplan el tratamiento de aguas servidas pese a que se trata de operaciones en grandes metrópolis, por lo que no se puede considerar este criterio como cumplido.

II. Puntos de Acuerdos

Asimismo, en el proceso de discusión con la Administración antes descrito, se acordó dar por cumplidos los siguientes criterios de la PSPD en las operaciones señaladas a continuación.

A. Marco Regulatorio (MR)

En las operaciones NI-0142 y PE-0101

B. Participación del Sector Privado(PSP)

En la operación HO-0072 se suprime, a instancia de la Administración, el cumplimiento del criterio PSP.

C. Suficiencia Económico Financiera. (SEF).

En las operaciones BR-0273 y ME-0179

D. Mejoría de Eficiencia Operativa(MEO).

En las operaciones ME-0150, CO-0231, CO-0227 y HA-0037

E. Aumento de Cobertura Agua Potable y Saneamiento (ACAP).

En las operaciones NI-0097, CO-0231, EC-0002, JA-0041, VE-0111 y VE-0056.

F. Mejoras Ambientales (MAB).

En las operaciones ES-0068, HO-0128, ME-0150, DR-0123, PE-0101 y BO-0175.

G. Participación Comunitaria (PC).

En las operaciones BR-0273, NI-0097, DR-0123, CO-0227 y JA-0041

H. Descentralización (DC).

En las operaciones CO-0227 y JA-0041. Asimismo, a instancia de la Administración no se considera por cumplido este criterio en la operación PN-0111.

I. Recuperación de Costos (SE).

En las operaciones ES-0068, BR-0242, BR-0250, BR-0273 y NI-0061 se incorpora a instancia de la Administración el cumplimiento del criterio SE referente a un sistema de tarifas con objetivo de recuperar sólo los costos de operación y mantenimiento.

Elementos de Política de Servicios Públicos Domiciliarios (Principales y Complementarios)

PROYECTO (Nº)	NOMBRE DEL PROYECTO	Tipo	METAS		Elementos de la Política de Servicios Públicos							
					Principales				Complementarios			
			ACAP	MAB	MEO	MR	PSP	SEF	DC	PC	SE	
AR-0116	Agua Potable y Alcantarillado Nacional (1ª Etapa)	SOC	•	•	•			•	•			
AR-0130	Agua potable y saneamiento IV Etapa.	SOC	•	•					•			
AR-0175	Apoyo a la reforma del sector de agua potable y alcantarillado.	EMP	•		•	•	•	•				
AR-0211	Gastos de capital de Aguas Provinciales de Santa Fe, S.A.	EMP	•	•	•	•	•	•				
AR-0238	Inversiones de capital en Aguas Argentinas 1998-2001	EMP	•	•	•	•	•	•				
TC-96-09-18-4	Fortalecimiento del Ente regulador de servicios sanitarios en la Provincia de Santa Fe.	EMP				•						
TC-97-04-05-9	Fortalec. del organismo regulador de aguas y saneamiento de la Prov. de Buenos Aires.	EMP				•						
TC-98-06-32-6	Fortalecimiento de entidades reguladoras provinciales y apoyo al proceso de privatización del sector de agua potable y alcantarillado.	EMP				•	•					
BO-0029	Fondo de Inversión Social - FIS	SOC	•								•	

BO-0039	Global de Crédito para Desarrollo Urbano y Saneamiento	EMP	•			•	•	•	•		
BO-0125	Saneamiento básico urbano.	EMP	•		•	•	•	•	•		•
BO-0146	Global de crédito regional para el desarrollo urbano y saneamiento (PRODURSA).	SOC	•					•	•	•	
BO-0172	Abastecimiento de agua y saneamiento Aguas del Illimani	EMP	•		•	•	•	•			
BO-0175	Saneamiento básico para pequeños municipios.	SOC	•	•					•	•	•
TC-96-05-16-6	Desarrollo del marco regulador del sector de agua potable y saneamiento en Bolivia.	EMP				•	•				
BR-0055	Drenaje, Vías, Agua y Alcantarillado en Zonas Bajas de Belem	SOC	•		•			•			
BR-0067	Acción social en saneamiento.	SOC	•	•				•	•		•
BR-0072	Saneamiento Básico para la Cuenca de la Bahía de Guanabara.	AMB	•	•				•			
BR-0182	Mejoramiento Urbano de Río de Janeiro	SOC	•						•	•	•
BR-0186	Infraestructura Básica-Saneamiento de Fortaleza (SANEFOR)	AMB		•	•			•		•	
BR-0190	Descontaminación del río Tieté. 1ra. Etapa.	AMB		•				•			
BR-0203	Saneamiento Ambiental para Salvador y los Municipios de la Bahía de Todos los Santos	AMB	•	•	•			•			
BR-0212	Apoyo al Desarrollo Urbano de Paraná	SOC	•						•	•	•
BR-0242	Mejoramiento de Barrios del Estado de Río de Janeiro "Baixada Viva"	SOC	•						•	•	•
BR-0250	Mejoramiento Urbano de Río de Janeiro "Favela Bairro" – Segunda Etapa	SOC	•							•	•
BR-0265	Descontaminación del Río Tieté, Etapa II	AMB		•	•			•			
BR-0273	Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil	SOC	•						•	•	•
BR-0345	Saneamiento Básico del Distrito Federal.	EMP	•		•	•		•			
TC-96-07-29-5	Desarrollo de un marco regulador y una concesión de saneamiento en Goiás, Brasil.	EMP				•	•				
TC-98-05-07-1	Fortalecimiento del organismo regulador de los servicios de agua potable y alcantarillado.	EMP				•	•				
PR-0064	Agua potable y saneamiento urbano	EMP	•		•	•		•			
PR-0075	Inversiones Sociales	SOC	•							•	
PR-0083	Consolidación de colonias rurales	SOC	•								•
TC-95-01-28-1	Desarrollo de un marco regulatorio para el sector de agua potable y saneamiento	EMP				•	•				

UR-0092	Programa Nacional de Agua y Alcantarillado.	SOC	•		•			•	•		
CR-0117	Suministro de Agua Potable en Centros Urbanos y rehabilitación de la Infraestructura Sanitaria de la Provincia de El Limón.	SOC			•			•	•		
TC-93-07-34-0	Facilitación de la inversión privada en infraestructura.	EMP				•	•				
ES-0020	Rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado del Plan de Reconstrucción Nacional.	SOC			•	•		•			
ES-0068	Reforma del Sector Hídrico y del subsector APS	EMP		•	•	•	•	•	•	•	•
ES-0109	Desarrollo Local	SOC	•						•	•	•
TC-98-01-42-5	Marco regulatorio y reforma empresarial en el subsector de agua potable y saneamiento	EMP				•	•				
GU-0093	Desarrollo Municipal – Segunda Etapa	SOC	•	•	•			•	•		
GU-0127	Fondo de Inversión Social – Proyecto de Desarrollo para el Oriente – (FIS-PRORIENTE)	SOC	•								
HA-0014	Inversión y de Reforma del Sector de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento	EMP	•		•	•	•	•	•	•	
HA-0037	Fondo de Asistencia Económica y Social	SOC	•		•						
HA-0050	Programa de recuperación económica de emergencia	SOC			•						
TC-97-08-46-5	Apoyo a la reforma del sector de agua potable y saneamiento y establecimiento del organismo regulador.	EMP				•	•	•			
HO-0072	Inversiones en agua potable y saneamiento	EMP	•		•	•		•	•	•	
HO-0115	Desarrollo Mpal. para San Pedro Sula - 1ª Fase	EMP	•		•		•	•			
HO-0128	Alcantarillado de Puerto Cortés	EMP	•	•	•		•	•	•		
HO-0131	Inversión Social (FHIS-3)	SOC	•								
HO-0135	Desarrollo Municipal para Tegucigalpa - 1ª Fase	EMP			•		•	•	•		
TC-98-10-07-0	Participación del sector privado en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado en San Pedro Sula	EMP				•					
ME-0051	Desarrollo Municipal	SOC	•						•		
ME-0128	Agua Potable y Alcantarillado	SOC	•	•	•			•	•		
ME-0138	Agua Potable y Alcantarillado-Monterrey IV.	SOC	•	•	•			•			
ME-0150	Sostenibilidad de los SAPS en Comunidades Rurales	SOC	•	•	•				•	•	•
ME-0179	Saneamiento del Valle de México	AMB		•	•			•			

NI-0013	Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado	SOC	•		•			•			
NI-0027	Saneamiento Ambiental del Lago y la Ciudad de Managua	AMB		•	•			•		•	
NI-0061	Inversión en Infraestructura Social: Fase IV	SOC	•							•	•
NI-0097	Modernización de la Gestión de Servicios de Agua y Alcantarillado	EMP	•		•	•	•	•		•	
NI-0142	Apoyo al Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y la Ciudad de Managua	AMB		•	•	•				•	
TC-00-03-00-9	Fortalecimiento institucional del INNA Regulador del agua potable y saneamiento	EMP				•					
TC-94-07-04-1	Marco legal y regulador para la expansión de la inversión privada en infraestructura.	EMP				•	•				
PN-0030	Apoyo a la Reestruc. del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (PREIDAAAN)	EMP		•	•	•	•	•			
PN-0054	Inversión Social	SOC	•							•	•
PN-0111	Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario	SOC	•							•	
DR-0079	Promoción a las Iniciativas Comunitarias	SOC	•							•	•
DR-0123	Consolidación de la ref. y modernización en APS	EMP	•	•	•	•	•	•	•	•	
TC-99-01-00-5	Instalación del nuevo marco institucional y legal del sector de agua potable y saneamiento.	EMP				•					
BH-0025	Abastecimiento de Agua en las Family Islands	EMP			•	•	•	•			
BA-0036	Alcantarillado para la Costa Sur	AMB		•	•			•			
CO-0082	Saneamiento del Río Medellín – I Etapa	AMB	•	•	•			•			
CO-0182	Agua Potable y Saneamiento de Pereira	EMP	•	•	•	•	•	•			
CO-0208	Tratamiento Aguas Residuales del Río Bogotá	AMB		•		•	•		•		
CO-0227	Alcantarillado de Cartagena	EMP	•	•	•	•	•	•	•	•	
CO-0231	Planta de Tratamiento de Agua de Tibitoc	EMP	•		•	•	•	•	•		
TC-95-03-22-9	Fortalecimiento a la Comisión de Regulación de Agua Potable y de Saneamiento Básico (CRA) .	EMP				•	•				
EC-0002	Concesión al Sector Privado de los servicios de agua potable y alcantarillado de Guayaquil	EMP	•		•		•	•			
EC-0025	Agua potable y alcant. para la ciudad de Quito	SOC	•		•			•			
EC-0098	Desarrollo Regional del Occidente de Pichincha	SOC	•	•						•	
EC-0158	Apoyo al Fondo de Inversión Social de Emergencia – Segunda Etapa	SOC	•							•	
EC-0161	Agua Potable y Saneam. para la ciudad de Cuenca	AMB	•	•	•			•			
GY-0006	Mantenimiento y reparación del sist. de abastec. de agua y alcantarillado de Georgetown	EMP			•	•	•	•			

GY-0025	Mejoramiento Impacto Social (SIMAP) - II Etapa	SOC	•		•				•		
GY-0054	Abastecimiento de agua y alcantarillado de Georgetown, Fase II	EMP	•		•	•	•	•			
JA-0041	Fondo de Inversión Social	SOC	•		•				•	•	
PE-0032	Apoyo al Sector de Saneamiento Básico	EMP	•		•	•	•	•	•		
PE-0101	Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES II)	SOC	•	•		•				•	•
VE-0056	Apoyo a la Modernización y Rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento	EMP	•		•	•	•	•	•		
VE-0074	Inversión Social Local (PROINSOL)	SOC	•					•	•		
VE-0111	Apoyo a la Descentralización del Sector Agua Potable y Saneamiento.	EMP	•		•	•	•	•	•		