

La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en San Pedro Sula, Honduras

Javier Díaz

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Departamento de Desarrollo Sostenible

Javier Díaz es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece a Paulina Beato por la dirección y el apoyo continuado durante la preparación de este documento. También desea agradecer a Christopher Jennings, Patricia López y Manuel López por comentarios y sugerencias a versiones preliminares de este artículo. No obstante, ninguna de estas personas es responsable de cualquier error que pudiera haber en el documento.

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso de arbitraje ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Abril de 2003

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones IFM, Parada W-0508
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico:	sds-ifm@iadb.org
Telefax:	202-623-2157
Sitio de Internet:	http://www.iadb.org/sds/ifm

Prólogo

Los objetivos de desarrollo del milenio que fueron suscritos en el año 2000 en el seno de Naciones Unidas contemplaron un aumento significativo de la población con acceso a agua y saneamiento. Este objetivo se concretó en reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua y saneamiento durante el período 2000-2015. La consecución de este objetivo en la región de América Latina significa incorporar a los servicios a unos 70 millones de nuevos usuarios puesto que no sólo se requiere atender a la población que ahora no tiene servicio sino que también es necesario atender al crecimiento esperado de la población.

El Banco Interamericano de Desarrollo está desarrollando iniciativas que permitan a la región la consecución de las metas del milenio. Así pues, el Banco promueve la preparación de programas que tienen como objetivo central que todos y cada uno de los países avancen con una velocidad uniforme y sostenida hacia los objetivos del milenio y, por tanto, tales programas contemplarán planes de inversión acelerada. No obstante, las evidencias indican que una política basada en la ampliación de la oferta y los subsidios públicos para todos no ha sido eficaz en llevar los servicios a los más desfavorecidos. Los fondos públicos asignados al sector se han dirigido con frecuencia a mejorar la calidad de los servicios a los usuarios existentes a precios muy por debajo del costo. A menudo se han ignorado a los más necesitados que carecen totalmente de estos servicios y pagan por un suministro discontinuo e inseguro, unos precios superiores al costo de servicios que reciben y superiores también a los precios que pagan los ciudadanos más privilegiados que sí tienen acceso a los servicios. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo promueve programas con acciones en una amplia gama de frentes entre los que se encuentran un incremento significativo de la generación interna de fondos del sector y una focalización de las inversiones públicas.

Como complemento de estos programas, el Banco ha preparado unas guías para la aplicación de las Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) al sector de agua y saneamiento. Esta política establece un marco para compatibilizar los objetivos de aumento de cobertura y calidad con el resto de los objetivos de desarrollo y eficiencia de cada país. Aunque las guías operacionales facilitan la aplicación de la política al sector al tener en cuenta las peculiaridades del mismo, las guías no pueden sustituir el diseño racional e individualizado de las operaciones. Precisamente, para facilitar el diseño de las operaciones, el Banco está preparando estudios de experiencias de colaboración entre los sectores público y privado para aumentar la cobertura de la población mas desatendida.

Este artículo se enmarca en estos esfuerzos del Banco de presentar fórmulas novedosas de participación de los sectores público y privado dirigidas a incrementar significativamente la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado. La experiencia de San Pedro Sula ilustra un caso en que la concesión de los servicios atrajo la atención de los inversores, a pesar de ser el primer caso de participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento de Honduras. Asimismo, este caso ilustra una concesión otorgada por las autoridades municipales sin garantía del Gobierno de Honduras.

Pietro Masci

Jefe

División de Infraestructura y Mercados Financieros

Índice

Introducción	1
El panorama del sector en Honduras	3
Cobertura y calidad de los servicios	
Marco Legal e institucional	
Las Tarifas	
Los servicios antes de la concesión	7
Cobertura y calidad de los servicios a finales de los noventas	
La organización	
La crisis financiera	
Las acciones previas a la concesión de los servicios	
El proceso y el contrato de concesión	11
El proceso de licitación	
El consorcio ganador	
El criterio de selección	
Las metas del contrato y los requerimientos de inversión	
Otras obligaciones del concesionario	
Las tarifas y los ingresos del concesionario	
Mitigación de los riesgos	
Asociados a la concesión	
La supervisión y el control del contrato	
La mitigación de los costes de la concesión para los trabajadores	
La aceptación política y social de la reforma	
La evolución de los servicios desde febrero de 2001	24
Indicadores de gestión de aguas de san pedro	
Inversiones	
Resultados financieros	
El establecimiento de la unidad de supervisión de concesiones	
Consideraciones finales y lecciones aprendidas	28
Referencias	29

Introducción

Desde febrero de 2001 un consorcio privado opera los servicios de agua potable y de alcantarillado en el término municipal de San Pedro Sula. Constituye éste un proceso pionero de incorporación del sector privado a la prestación de servicios públicos no sólo en Honduras, sino en toda América Central. La concesión de los servicios de agua y alcantarillado es el primer paso de una reforma más amplia en la municipalidad de San Pedro Sula, cuyo objetivo es la incorporación del sector privado a los servicios de recogida de desechos sólidos y al sistema de vías de acceso al centro urbano.

Desde la década de los años setenta, los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario habían sido prestados directamente por parte de la municipalidad, primero a través de un departamento de aguas, y después a través de la División Municipal de Aguas (DIMA). Si bien el municipio desarrolló una buena capacidad técnica y, en líneas generales, logró prestar unos servicios de agua y saneamiento más eficientes que en la mayoría de los municipios hondureños, en la década de los noventa este esquema entró en crisis. Un factor desencadenante de la crisis fue la expansión demográfica y económica que experimentó San Pedro Sula debido fundamentalmente al establecimiento de varios parques industriales en el municipio. Ello generó un significativo aumento de la demanda de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, la principal motivación de la reforma fue la crisis financiera por la que atravesaba DIMA a finales de la década de los noventa. Durante buena parte de ese decenio, las tarifas cargadas por los servicios de agua habían permanecido congeladas, a pesar del ambicioso plan de inversiones que se estaba llevando a cabo. Estas inversiones, que se financiaron mediante el endeudamiento de la municipalidad, generaron un volumen de deuda insostenible dada la capacidad de generación de flujos de caja de DIMA. Ante esta situación, la banca hondureña y los organismos multilaterales se mostraron cada vez más reacios a otorgar financiación adicional a DIMA. La necesidad de nue-

vas inversiones y la falta de capacidad financiera de DIMA obligaron a la municipalidad a abordar una reforma integral de los sistemas.

En diciembre de 1999, la Corporación Municipal convocó un concurso público internacional para adjudicar la concesión de los servicios de agua y alcantarillado sanitario de San Pedro Sula. Un consorcio compuesto por cinco empresas italianas y una hondureña, ganó la licitación. Se constituyó la empresa Aguas de San Pedro como concesionaria por 30 años de los servicios, firmándose el contrato de concesión en octubre de 2000, e iniciándose las operaciones en febrero de 2001. La concesionaria se comprometió a ejecutar un plan de inversiones valorado en más de 200 millones de dólares, cargando una tarifa inicial inferior a la que existía con anterioridad a la concesión, si bien esperando subidas de tarifas en los primeros años. El contrato establece unas metas amplias de calidad y cobertura, especialmente ambiciosas en lo que se refiere al tratamiento de las aguas residuales.

El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó la reforma del sistema de agua y alcantarillado de San Pedro Sula desde el inicio de la misma. El Banco financió el diseño y el proceso de licitación internacional, y acompañó las distintas fases de la reforma. El BID sigue activamente involucrado en la reforma de los sistemas de agua y saneamiento de la municipalidad. Por una parte, el Programa de Desarrollo Municipal (1104/SF-HO) se haya en su segunda fase, y otorga una gran importancia al fortalecimiento de la Unidad de Supervisión de Concesiones, elemento clave en la configuración del marco institucional del sector. Por otra parte, ha sido aprobada recientemente una propuesta de préstamo sin garantía soberana para financiar el plan de inversiones del concesionario a través en la ventanilla privada del Banco.

Este estudio analiza el proceso de reforma de los sistemas de agua y alcantarillado del término municipal de San Pedro Sula iniciado en el año

1998. El análisis se estructura en cuatro partes. La sección primera presenta los antecedentes de la reforma, describiendo la situación del sector en Honduras y en San Pedro Sula, así como las medidas reformistas iniciales. La segunda parte analiza el proceso de licitación y describe los

elementos clave del contrato de concesión y otros aspectos relevantes de la reforma. En una tercera parte se analizan los resultados alcanzados hasta la fecha. Concluimos con una sección sobre consideraciones finales y lecciones aprendidas.

El panorama del sector en Honduras

COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS

La evaluación llevada a cabo por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el año 2000 señala que la cobertura del servicio de agua potable en Honduras era de un 75%¹. El cuadro 1 muestra que de una población total de aproximadamente 6 millones de personas, unos 4.500.000 habitantes disponen de conexión, bien dentro o fuera de la vivienda. En el medio urbano, la tasa de cobertura alcanza el 89%, mientras que en el medio rural apenas supera el 63%. Los servicios de agua potable en el entorno urbano generalmente no llegan a los barrios más pobres, obligando a sus habitantes a adquirir el agua potable por vías sensiblemente más caras, como los camiones cisterna.

Con respecto a los servicios de saneamiento, la tasa de cobertura nacional es de un 70%, con lo que se estima que unas 4.200.000 personas disponen de algún sistema adecuado de eliminación de excretas en Honduras. Tal y como podemos apreciar en el cuadro 2, las diferencias entre la cobertura rural y urbana del saneamiento son muy marcadas: se estima que el 94% de la población urbana está cubierta, frente a menos de

un 50% de la población rural. Esta tasa de cobertura se refiere a las personas servidas por un sistema adecuado in situ, privado o compartido. Si nos referimos únicamente a la población atendida por conexión al sistema de alcantarillado, las tasas de cobertura son mucho más bajas. Tan solo el 26% de los hondureños está conectado al sistema de alcantarillado, concentrándose la casi totalidad de dichas conexiones en el medio urbano.

Cabe destacar que a lo largo de la última década se han producido notables avances en el sector, debido fundamentalmente a los esfuerzos institucionales del Ministerio de Salud y del Servicio Autónomo de Acueductos y Alcantarillado. En lo que respecta a la cobertura, y a pesar del huracán Mitch que aumentó la vulnerabilidad de las infraestructuras y prácticamente paralizó las inversiones de ampliación, se ha producido un notable aumento desde 1990. La OPS estima que la cobertura del sistema de agua aumentó en un 10%, y que la cobertura de los servicios de saneamiento aumentó en un 7%.

Cuadro 1
Cobertura del servicio de agua

	Nacional		Rural		Urbano	
	Nº personas	Porcentaje	Nº personas	Porcentaje	Nº personas	Porcentaje
Con conexión	4.504.640	75,2	2.023.210	63,2	2.481.430	89,0
Sin conexión, con fácil acceso	341.400	5,7	208.080	6,5	133.310	4,8
Sin servicio ni fácil acceso	1.143.370	19,1	969.990	30,3	173.380	6,2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, 2000.

¹ Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000 en las Américas. CEPIS-OPS

Cuadro 2
Cobertura del servicio de saneamiento

	Nacional		Rural		Urbano	
	Nº personas	Porcentaje	Nº personas	Porcentaje	Nº personas	Porcentaje
Con conexión al alcantarillado	1.538.440	25,7	0	0,0	1.538.440	55,2
Con servicio "in situ" privado o compartido	2.663.910	44,5	1.584.640	49,5	1.079.280	38,7
Sin servicio	1.787.050	29,8	1.616.650	50,5	170.400	6,1

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, 2000.

En lo que respecta a la calidad de los servicios en Honduras, los sistemas de agua y saneamiento plantean varios problemas. En primer lugar, sólo el 44% de la población hondureña con conexión al sistema recibe agua que ha recibido ningún tipo de desinfección. Este porcentaje es de un 51% en las zonas urbanas y de un 14% en las zonas rurales. En segundo lugar, la mayoría de los sistemas de distribución de agua potable no suministran los servicios de forma continua. La evaluación de la OPS revela que en el año 2000 el 98,1% de los sistemas urbanos de distribución eran intermitentes, registrándose una media de 6 horas diarias de suministro de agua. Por último, solo el 3% del volumen de agua recolectado por el sistema de alcantarillado es sometido a algún tipo de tratamiento. La falta de desinfección del agua potable distribuida, y la ausencia de tratamiento de las aguas negras, generan una parte considerable de los problemas sanitarios y medioambientales que padece Honduras. Las enfermedades de origen hídrico constituyen la primera causa de morbilidad, y la segunda causa de mortalidad infantil, ilustrando la gravedad del problema. Esta situación fue exacerbada por el huracán Mitch y la llegada del cólera a Honduras, motivando la reciente ampliación de los sistemas de control de la calidad del agua, y de vigilancia epidemiológica de la misma.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Formalmente, bajo el esquema existente en la actualidad, la Secretaría de Salud encabeza el

subsector de agua y saneamiento en Honduras. Esta institución tiene las funciones de formular y coordinar las políticas sectoriales, de elaborar planes nacionales de inversión, de definir objetivos y metas de cobertura y calidad, y de asignar los recursos. Sin embargo, en la práctica, la Secretaría de Salud ha delegado sus responsabilidades en el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA). Formalmente, el SANAA forma parte de la Secretaría de Salud, si bien se trata de un organismo autónomo. La prestación de los servicios se realiza a través del SANAA en unos casos o a través de divisiones de las propias municipalidades en otros. Existen pocas excepciones a esta regla. Los servicios de San Pedro Sula son prestados mediante un contrato de concesión privado desde el año 2001. Otro caso especial es el de Puerto Cortés en el que existe una empresa mixta con participación mayoritariamente municipal, pero con alguna participación del sector privado.

El SANAA fue creado en 1961 como una empresa estatal autónoma llamada a convertirse en la institución líder del agua y el saneamiento en Honduras con funciones de prestación y regulación de los servicios. Así pues, el SANAA era responsable del establecimiento y aplicación de las normas sectoriales y de la operación de los servicios en todas las municipalidades de más de 500 habitantes. Sin embargo, el SANAA nunca llegó a operar los servicios en todas las ciudades hondureñas. En los años noventa operaba 23 sistemas de agua, de los que el más importante con diferencia era el de Tegucigalpa. El SANAA

no operó nunca los servicios de San Pedro Sula. La duplicidad de las funciones asignadas al SANAA —planificación y operación— generó, en muchas ocasiones, un conflicto de intereses. Por ejemplo, el SANAA tradicionalmente ha destinado volúmenes de inversión desproporcionadamente altos hacia los sistemas que opera. Así, entre 1989 y 1993, a pesar de que el SANAA operaba el 23% de las conexiones en Honduras, recibió el 63% de la inversión pública asignada al sector.

La Ley de Municipalidades de 1991 otorgó la propiedad de los sistemas de agua potable y saneamiento básico a los municipios. Se les hizo igualmente responsables de la prestación de los servicios y de la elección de la forma más adecuada de explotación de los sistemas. Mediante esta ley se pretendía llevar a cabo la *municipalización* de los servicios. Sin embargo, en la práctica, la ambigüedad de esta ley ha dificultado la transferencia efectiva a las municipalidades de los servicios que prestaba el SANAA. En efecto, la Ley de Municipalidades de 1991 no anula el mandato de la ley de creación de SANAA, que otorgaba a este organismo la responsabilidad de prestar los servicios en los municipios de más de 500 habitantes. La coexistencia de ambas leyes llevó a una situación ambigua en la que, de facto, las autoridades han tenido una completa discrecionalidad sobre la decisión de transferir o no los servicios. A ello se suma el hecho de que, en general, el SANAA se ha mostrado reticente a ceder sus competencias. En general, tan solo se ha transferido la operación de los sistemas de agua y saneamiento en aquellas municipalidades en las que se ha ejercido una presión política local importante en respuesta a la ineficiencia de los servicios prestados por el SANAA. Los casos más importantes han sido San Lorenzo, Puerto Cortés y Choluteca.

El panorama institucional se completa con la Comisión Nacional Supervisora de Servicios Públicos (CNSSP). En teoría, esta institución se constituye como el regulador económico del sector, y es responsable del diseño de la política de tarifas. En la práctica, sus funciones se han limitado a la determinación de las tarifas a aplicar en las municipalidades operadas por el SANAA.

Con respecto a la regulación ambiental, la Ley General del Ambiente establece que es responsabilidad del Estado, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente (SEDA) y de las municipalidades en sus respectivas jurisdicciones el manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales que intervienen en el proceso hidrológico.

Es posible que la estructura institucional y legal del sector experimente cambios significativos en un futuro próximo. En la actualidad están siendo debatidas en el Congreso dos nuevas leyes: la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, y la Ley de Aguas. La propuesta de Ley de Agua Potable y Alcantarillado persigue el establecimiento de una entidad nacional de regulación económica independiente compatible con las reformas introducidas en la gestión pública, con una mayor descentralización en la prestación de los servicios y con la participación de operadores privados en la provisión de los mismos. El establecimiento del regulador económico se considera un elemento clave de la reforma para introducir y mantener un marco de tarifas que asegure la sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento. La Ley de Aguas regularía el uso y manejo de los recursos hídricos del país, complementando el marco legal sectorial. Si bien el proceso de deliberación sobre estas leyes está bastante avanzado, subsisten dudas sobre si el nuevo marco legal del sector será finalmente aprobado. En efecto, desde mediados de los noventa se han producido varios intentos frustrados por reestructurar el sector.

LAS TARIFAS

Formalmente, la Comisión Nacional Supervisora de Servicios Públicos (CNSSP), creada en 1991, es el regulador económico del sector del agua y el saneamiento en Honduras. En concreto, su reglamento establece que, con base en una metodología determinada, el CNSSP calculará las tarifas a cargar por cada uno de los operadores descentralizados bajo su jurisdicción. Igualmente, es el ente encargado de fijar unas metas de desempeño para cada uno de los operadores.

En la práctica, sin embargo, el CNSSP no ha funcionado como un regulador económico autó-

nomo. Su jurisdicción se ha limitado a la determinación de las tarifas cargadas por el SANAA. Por otra parte, las tarifas fijadas para los servicios prestados por el SANAA no parecen respetar los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia económica. Las tarifas cobradas por el SANAA en Tegucigalpa no se han revisado desde 1995. Los consumidores domésticos pagan una tarifa que oscila entre 4,5 centavos de dólar hasta 53 centavos de dólar por metro cúbico en función del rango de consumo. Los usuarios comerciales pagan desde 28 centavos de dólar hasta 56 centavos por metro cúbico, y los usuarios industriales desde 40 centavos hasta 53 centavos².

En este contexto, y fuera del ámbito del SANAA, los municipios que prestan directamente

los servicios a través de las Divisiones Municipales de Agua han sido los que han fijado individualmente sus pliegos tarifarios. En general, la fijación de las tarifas no ha estado regulada ni se han aplicado principios de sostenibilidad financiera y eficiencia económica. Así, en la mayoría de los casos, las tarifas han sido insuficientes para cubrir los costes de los operadores y para financiar la inversión necesaria para la expansión de los servicios. Ello ha frenado el aumento de cobertura y las mejoras de calidad, repercutiendo negativamente en la calidad de vida de los hondureños.

² El tipo de cambio utilizado para el cálculo de estas tarifas es de 16 lempiras por dólar.

Los servicios antes de la concesión

COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS A FINALES DE LOS NOVENTA

San Pedro Sula, con una población de aproximadamente 520,000 habitantes, es la segunda ciudad más poblada de Honduras, así como el centro del desarrollo industrial del país. El fuerte crecimiento económico registrado en el valle del Sula durante los últimos años se explica fundamentalmente por el establecimiento de varios parques industriales que generan un alto porcentaje de los ingresos de la población, lo cual ha provocado una considerable expansión urbana. Este desarrollo industrial está generando un importante flujo migratorio hacia San Pedro Sula que queda reflejado en una tasa promedio de crecimiento demográfico de más del 5% anual. Esta expansión económica y demográfica ha llevado a un significativo aumento de la demanda de los servicios de agua y alcantarillado.

Con respecto a la situación técnica de los servicios, en el año 1999 la tasa de cobertura del servicio de agua potable era del 82%. El servicio de agua en San Pedro Sula se estructuraba en torno a varios sistemas de agua. Por una parte existía un sistema integrado de agua desarrollado y gestionado por el municipio que cubría al 60% de la población con cobertura (51% de la población de la ciudad). Este sistema venía complementado por varios sistemas aislados que cubrían a un 40% de la población con cobertura (34% de la población de San Pedro Sula). Los sistemas aislados cubren principalmente a varias localidades rurales situadas dentro del término municipal de San Pedro Sula. En estas localidades la comunidad suele prestar directamente el servicio a través de Juntas Administradoras de Aguas. Igualmente es común en San Pedro Sula la existencia de pozos privados que autoabastecen a familias o a pequeñas comunidades de vecinos. El agua consumida en San Pedro Sula proviene de fuentes subterráneas en un 60% y de los ríos Piedras,

Santa Ana, Zapotal y Manchalagua en un 40%³. Uno de los problemas más graves de los servicios era la mala calidad del agua suministrada, debido a la falta de tratamiento de la misma. En efecto, la totalidad del agua proveniente de los pozos no se sometía a ningún tratamiento, mientras que tan solo se trataba parcialmente el agua proveniente de los ríos.

La cobertura del sistema de saneamiento de San Pedro Sula oscilaba en torno al 65%. La municipalidad carecía de un sistema de tratamiento municipal de las aguas servidas que eran vertidas directamente a los ríos de la ciudad⁴. Dada la importancia de la industria maquiladora sanpedrana, un problema especialmente acuciante era el de los vertidos industriales. La falta de tratamiento de las aguas servidas está directamente relacionada con algunos de los problemas sanitarios de San Pedro Sula y, en concreto, con la alta incidencia de enfermedades gastrointestinales que son una de las causas principales del elevado índice de mortalidad infantil. Las aguas residuales provocan igualmente un importante deterioro medioambiental en el cauce de los ríos del valle del Sula y en los ecosistemas costeros.

LA ORGANIZACIÓN

Hasta principios de la década de los setenta, los sistemas de agua y saneamiento junto con otros servicios municipales eran administrados por el Departamento de Ingeniería Municipal. A principios del decenio se crea un Departamento de Aguas en el municipio con el objeto de especializar la gestión de los sistemas y de basar la gestión comercial en la micromedición del consumo. A su vez, este departamento dio origen a la creación de la División Municipal de Agua (DIMA), que ha sido la responsable directa de la gestión de los sistemas de agua y alcantarillado

³ Datos proporcionados por Nmás1

⁴ Sin embargo, existían algunas plantas aisladas de tratamiento que trataban los desechos de la Colonia Fesitranh y de Lomas del Carmen.

sanitario y pluvial hasta la concesión de los servicios.

DIMA era también responsable de la regulación del mantenimiento y protección de las fuentes productoras de agua, tanto superficiales como subterráneas, y de la supervisión del cumplimiento de los parámetros permisibles de aguas residuales contenidas en las normas del reglamento para la prevención de la contaminación de recursos hídricos en el municipio de San Pedro Sula. Se trataba de una entidad nominalmente autónoma y con su propio consejo directivo encabezado por el alcalde de San Pedro.

Desde su establecimiento, DIMA desarrolló una buena capacidad técnica y administrativa, prestando los servicios de agua y saneamiento de manera relativamente eficiente en comparación con la situación del sector en el resto del país. Ello se pone de manifiesto en el cuadro 3 que compara los parámetros de DIMA en San Pedro Sula y del SANAA en Tegucigalpa para el año 1994. Como demuestran los parámetros expuestos en el cuadro 3, en 1994 DIMA era más eficiente que el SANAA en Tegucigalpa. El dato del número de trabajadores por 1000 conexiones es revelador: mientras que DIMA operaba con 6,5 trabajadores por 1000 conexiones, el SANAA funcionaba con 13,5 trabajadores por 1000 conexiones. Igualmente se registraba una tasa de cobertura mucho mayor en San Pedro Sula, así como un mayor volumen de facturación, a pesar

de que en número de habitantes Tegucigalpa es mucho mayor. Sin embargo, DIMA experimentaba problemas similares a los del SANAA en el aspecto del agua no contabilizada y de la tasa de cobrabilidad, y un desempeño peor en lo que respecta a la micromedición. A finales de los años noventa, tan solo la mitad de las conexiones estaban sujetas a algún sistema adecuado de medición del consumo. Igualmente problemático era el elevado volumen de agua no contabilizada. Aproximadamente el 40% del agua suministrada en San Pedro Sula no era contabilizada en el año 2000. Ello se debía, por una parte, a las pérdidas físicas de agua resultantes del deterioro de la infraestructura y, por otra parte, a las pérdidas comerciales debidas a robos, conexiones ilícitas (estimadas en un 11% de las conexiones totales), inadecuada medición del consumo y a un sistema inadecuado de facturación y cobro.

LA CRISIS FINANCIERA

Desde finales de los años ochenta, DIMA empezó a experimentar una serie de problemas que deterioraron gradualmente su posición financiera hasta hacerla insostenible. Estos problemas tuvieron su origen en el *Plan Maestro de Agua y Saneamiento* aprobado por la municipalidad en el año 1984, que contemplaba unas inversiones muy ambiciosas para ampliar la cobertura y modernizar los sistemas. El plan maestro se financió fundamentalmente mediante créditos concedidos por el Banco Mundial, el BID y la Corpo-

Cuadro 3
Comparación de los servicios prestados por DIMA y por el SANAA en 1994¹

Parámetros	SANAA (Tegucigalpa)	DIMA (San Pedro Sula)
Conexiones individuales legales	76.050	59.794
Conexiones domésticas	71.713	54.064
Otras conexiones	4.337	5.730
Cobertura de las conexiones domésticas legales	46%	84%
Porcentaje de las conexiones con medición	64%	43%
Agua no contabilizada	50%	48%
Empleados por 1000 conexiones	13,6	6,5
Facturación anual (millones de lempiras)	38,6	46,3
Facturación mensual por conexión (lempiras)	42	64
Tasa de cobrabilidad	67%	68%

Fuente: Savedoff, Spiller (1999)

ración de Desarrollo del Commonwealth. Si bien el Gobierno de la República otorgaba garantías, el servicio de la deuda debía provenir de los ingresos operativos de la división, lo cual, antes o después, exigiría aumentos significativos de las tarifas. Sin embargo, el retraso en la ejecución de las inversiones programadas obligó a atender el servicio de la deuda antes de que las inversiones estuvieran finalizadas y por tanto generasen ingresos. Además, la depreciación de la moneda aumentó el coste real de la deuda. Por otra parte, se agudizaron los problemas de la gestión comercial de DIMA, lo cual dificultaba una generación suficiente de ingresos para atender al servicio de la deuda.

Sin embargo, la razón principal por la que DIMA experimentó dificultades crecientes para pagar el servicio de la deuda, fue la imposibilidad de aumentar las tarifas, debido a la oposición de determinadas fuerzas políticas en el gobierno municipal. Esta oposición a la adopción de un pliego tarifario quebró la autonomía operativa de la que originalmente gozaba DIMA, y relegó los criterios de eficiencia económica y sostenibilidad financiera a un papel secundario. El huracán Mitch contribuyó a agravar los problemas de DIMA al obligar a las autoridades a concentrarse en inversiones de reconstrucción y rehabilitación, y al impedir la realización de los aumentos de tarifas que eran necesarios para atender al pago de la deuda. De hecho, a lo largo de los noventa, en términos reales las tarifas cargadas por DIMA cayeron. En efecto, a septiembre de 1999 la inflación acumulada desde el último ajuste de tarifas era de aproximadamente un 50%⁵. Tomando como base el año 1996, en términos constantes la facturación total de DIMA por servicios de agua potable cayó de 55 a 47 millones de lempiras⁶.

Así, en el año 2000 la deuda contraída por DIMA con organismos internacionales y bancos nacionales ascendía aproximadamente a 50 millones de dólares. En el mismo año, DIMA registró unos ingresos netos de aproximadamente 7,8 millones de dólares, unas pérdidas operativas de 106,000 dólares, y unas pérdidas netas de

926,000 dólares. En este contexto existía una baja probabilidad de que los acreedores de DIMA otorgasen más financiación. La situación financiera de la División se tornó claramente insostenible, lo cual forzó al gobierno municipal a introducir un proceso de reforma que describimos a continuación.

LAS ACCIONES PREVIAS A LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS

Tras la elección del alcalde Roberto Larios en 1998, los problemas mencionados más arriba, y especialmente el convencimiento de la falta de sostenibilidad financiera de DIMA, motivaron la puesta en marcha de un proceso de reforma integral del modelo de gestión de los sistemas de agua y saneamiento de San Pedro Sula. Diversos estudios estimaron que para garantizar niveles adecuados de cobertura, calidad y continuidad de los servicios de agua y alcantarillado sería necesario invertir aproximadamente 200 millones de dólares en las próximas décadas. Dada la situación financiera de DIMA y los recursos disponibles de la municipalidad, la realización de estas inversiones requeriría la incorporación del sector privado a la provisión de los servicios.

El Banco Interamericano de Desarrollo estuvo involucrado en el proceso de reforma desde el principio a través del Programa de Desarrollo Municipal de San Pedro (HO-35) aprobado en 1998. Este programa asignó 9 millones de dólares al sector del agua y el saneamiento con el objetivo explícito de preparar la incorporación de un operador privado a la provisión de los servicios. Con fondos del Fondo Multilateral de Inversiones, el BID contrató a la firma AB Asesores, hoy en día Nmás1, para asesorar a la municipalidad de San Pedro Sula en la reforma de DIMA y para gestionar el proceso.

En un principio se consideraron tres opciones para la reforma de DIMA: la constitución de una empresa mixta, la firma de un contrato de gestión, y la concesión de los servicios. Las opciones de empresa mixta y contrato de gestión fueron abandonadas pues ambas exigían que el municipio contribuyese financieramente al plan de inversión. Dada la situación fiscal del municipio, ello no era posible. En cambio, bajo la fórmula

⁵ Datos del Banco Central de Honduras.

⁶ Datos de Nmás 1

de la concesión, el concesionario sería responsable de la financiación del programa de inversiones. Además, bajo este esquema el municipio seguiría siendo el propietario de todos los activos de DIMA, que serían cedidos en uso, lo cual se esperaba que mitigaría la oposición política y

social al proceso. Por otra parte, se consideró que la fórmula de la concesión minimizaba la interferencia política en la gestión de los servicios y en la fijación de las tarifas, que apuntaban como razones principales de la crisis de DIMA de finales de los años noventa.

El proceso y el contrato de concesión

EL PROCESO DE LICITACIÓN

En diciembre de 1999, la Corporación Municipal convocó a operadores internacionales a participar en la licitación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario del término municipal de San Pedro Sula. Este proceso culminó con el inicio de las operaciones del consorcio ACEA y otros en febrero de 2001. De este proceso cabe destacar dos aspectos: la estructuración de la licitación en dos fases, que permitió la activa participación de los operadores precalificados en el diseño de un contrato, y las controversias acerca de la reestructuración de las tarifas, que probablemente influyó en la decisión de algunos operadores de renunciar a la licitación.

El equipo de asesores de transacción que estaba diseñando el proceso consideró la conveniencia de llevar a cabo una reestructuración de las tarifas previa a la celebración de la licitación con el objeto de asegurar la viabilidad financiera de la concesión, aumentar su atractivo comercial y atraer a los operadores internacionales. De hecho, tal y como mencionamos anteriormente, las tarifas cargadas por DIMA habían disminuido en términos reales y habían provocado el deterioro financiero de DIMA. Las nuevas tarifas pretendían por una parte restablecer y garantizar la sostenibilidad financiera de la concesión, y por otra establecer un sistema de subsidios que favoreciese a la población con menos ingresos. Sin embargo, las autoridades municipales no aceptaron llevar a cabo un aumento y reestructuración de las tarifas antes de finalizar el proceso de la licitación y acordaron que el nuevo pliego de tarifas se adoptaría cuando el concesionario iniciase las operaciones.

El proceso de licitación de San Pedro Sula se estructuró en dos fases: una fase de precalificación y una fase de presentación de ofertas económicas. Este esquema permite que se produzca una mayor interacción entre los operadores precalificados y el concedente en el diseño de las

condiciones del contrato, lo cual facilita la aceptación de las condiciones de la licitación por parte de los consorcios calificados. No obstante, en caso de que el número de precalificados sea pequeño, la presión competitiva podría ser reducida. Los criterios de precalificación aplicados en el caso de San Pedro Sula eran los siguientes. Los consorcios debían demostrar que disponían de un patrimonio neto de al menos 40 millones de dólares. El consorcio debería contar con al menos un socio con una experiencia acreditada mínima de tres años como operador de servicios de agua y saneamiento en al menos una ciudad con más de 40.000 habitantes. Asimismo, el operador debía presentar referencias y gozar de una reputación de primera fila como operadores de los servicios de agua y saneamiento. Estos criterios pretendían asegurar que los grupos precalificados tuvieran una solvencia financiera y técnica suficiente como para hacerse cargo de los sistemas de agua y saneamiento de una ciudad como San Pedro Sula. No se impusieron criterios de precalificación excesivamente rigurosos para no limitar en exceso el número de participantes en el proceso de licitación.

De los 12 consorcios que acudieron a la fase de preclasificación, los siguientes 10 fueron capaces de acreditar el cumplimiento de los criterios expuestos más arriba. Los consorcios precalificados estaban liderados por las siguientes empresas:

- ACEA (Italia)
- Aguas de Barcelona (España)
- Aguas de Valencia (España)
- Astaldi y otros (Italia)
- Biwater (Reino Unido)
- International Water Services (Reino Unido)
- Lyonnaise des Eaux (Francia)
- Unión Fenosa (España)
- Urbaser (España)
- Vivendi (Francia)

A partir de entonces se entró en la segunda fase del proceso, en la que, por una parte, los operadores precalificados trabajaron en la preparación de una oferta económica, y por otra parte, mediante un proceso de consultas y de expresión de pareceres con las empresas, se redactó el contrato de la concesión. Esta fase de expresión de pareceres incluyó una serie de reuniones “uno a uno” con los representantes de cada uno de los precalificados. Se prepararon tres versiones del contrato. Una primera versión fue distribuida a todos los participantes precalificados tras la precalificación. La segunda versión incluía la evaluación de los comentarios recibidos de las distintas empresas. La tercera versión era la versión final, de modo que la mera presentación de una oferta implicaba la plena aceptación de los términos de esta tercera versión del contrato. Esta última versión del contrato fue aprobada por la Corporación Municipal de San Pedro Sula el 5 de julio de 2000.

Finalmente, tres de los 10 operadores precalificados presentaron una oferta económica. A pesar de que 7 de los operadores precalificados no presentaron oferta, en comparación con la mayoría de los procesos de licitación similares celebrados en la región, la recepción de tres ofertas puede considerarse un éxito. Las razones aducidas por los consorcios que se retiraron del proceso fueron las siguientes: las demoras del proceso, las controversias en torno a las tarifas, la

falta de un marco de regulación sectorial y la competencia con otros procesos de licitación similares. Otros consorcios argumentaron que se retiraron porque sus propuestas no se incorporaron en la versión final del contrato.

Las tres ofertas recibidas por la Municipalidad de San Pedro Sula provinieron de Biwater, Urbaser y del consorcio ACEA y otros. El consorcio ACEA, que resultó el ganador, estaba compuesto por seis empresas, cinco de ellas italianas y una hondureña. El contrato se firmó el 7 de octubre de 2000 entre la municipalidad y el ganador de la concesión. Con carácter previo a la firma del contrato y de acuerdo con los requisitos establecidos en los Pliegos de Licitación, se constituyó la empresa Aguas de San Pedro, S.A. como entidad prestadora de los servicios de agua y saneamiento en el término municipal. Un último paso para el inicio de las operaciones de Aguas de San Pedro era la ratificación de la concesión por parte del congreso de la nación. Ello se produjo en noviembre, y tras un breve período de transición, el servicio se traspasó en febrero de 2001.

EL CONSORCIO GANADOR

El cuadro 4 resume la composición del consorcio ganador y describe brevemente a las empresas participantes.

Cuadro 4:
Composición del consorcio ACEA y otros

Nombre	Participación (%)	Descripción
ACEA	31%	Empresa italiana especializada en la provisión de servicios de agua, alcantarillado, recogida de basura y electricidad. Participada en un 51% por la municipalidad de Roma
AGAC	30%	Empresa italiana especializada en el suministro de agua y gas natural, tratamiento de aguas servidas y servicios medioambientales.
ASTALDI	15%	Empresa italiana de construcción especializada en la realización de grandes obras civiles. Opera en Honduras desde 1962.
GHELLA	15%	Grupo italiano especializado en la construcción de obras civiles.
TERRA	5%	Grupo hondureño formado por 7 empresas. Opera en varios sectores: química, agricultura, ingeniería, transporte, etc.
LOTTI	4%	Empresa italiana de ingeniería.

Tres riesgos derivados de la estructura accionarial del consorcio merecen ser mencionados. Primero, ningún socio tiene control sobre el consorcio ganador de la concesión, lo que podría generar problemas de gobernabilidad internos. Este riesgo venía mitigado por el hecho de que ACEA tenía el liderazgo del consorcio gracias a los poderes de representación delegados por los demás socios. Segundo, varias de las empresas del consorcio están especializadas en actividades de construcción o ingeniería y, por tanto, su interés en la concesión podría ser exclusivamente el de obtener la adjudicación de las obras a realizar por la empresa concesionaria. Aunque ello podría generar un conflicto de intereses entre los accionistas del consorcio, este riesgo se mitigó con la obligación contractual del concesionario de adjudicar la mayoría de los trabajos de inversión mediante concurso público. Un tercer riesgo se deriva del control que las autoridades de la ciudad de Roma podrían ejercer sobre el socio operador, ACEA. Si bien es cierto que ACEA está participada mayoritariamente por la municipalidad de Roma, esta empresa cotiza en bolsa y ha asumido varios compromisos internacionales. En este contexto, resulta poco probable que el control de la municipalidad del Roma suponga un riesgo para los compromisos de la concesionaria.

EL CRITERIO DE SELECCIÓN

El criterio de selección que se utilizó en el proceso de licitación de San Pedro Sula fue la minimización de la tarifa referencial. Ello significaba que el ganador de la concesión sería aquel consorcio que ofertase una menor tarifa referencial. Los proponentes ofrecieron las siguientes tarifas referenciales: Urbaser ofertó una tarifa referencial de 2 lempiras por metro cúbico; B-water, de 1,8 lempiras por metro cúbico, y ACEA y otros, de 1,319 lempiras por metro cúbico. Cabe destacar que la tarifa ofertada por ACEA supuso una reducción significativa de las tarifas que se venían cargando en San Pedro Sula por los servicios de agua potable. En efecto, esta tarifa referencial supone una reducción del 10% de la tarifa media cargada por el servicio de agua. Además, el cambio de estructura de tarifas implicaba una reducción de más del 60% para aquellos consumidores con menores consumos,

y presumiblemente con menores ingresos. El régimen tarifario anterior a la reforma estaba sesgado en contra de la población con menores ingresos. En efecto, los consumos por debajo de 20 metros cúbicos eran cargados por una tarifa plana, con lo que los consumidores con menores ingresos (y un menor consumo de agua) estaban de facto subvencionando a los consumos más altos.

Dada que la tarifa previa a la concesión no permitía la sostenibilidad financiera de los servicios, la tarifa referencial por debajo de los niveles previos a la concesión ofrecida por el consorcio ganador sólo permitirá la sostenibilidad financiera a través de tres factores: la subida extraordinaria de las tarifas prevista en el contrato de concesión al término del segundo año, la reducción de los costos y mejoras en la eficiencia y la gestión, y el incremento de la cobertura.

LAS METAS DEL CONTRATO Y LOS REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN

El contrato de concesión de los servicios de agua y saneamiento de San Pedro Sula tiene un formato estándar para este tipo de concesiones. Sin embargo, a diferencia de otros contratos similares, no hace referencia a todo tipo de eventualidades, otorgando un papel importante al marco legal hondureño.

El contrato de concesión da al concesionario el derecho y la obligación de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario⁷ durante 30 años desde el momento del inicio de las operaciones, siendo prorrogable por otros 10 años mediante mutuo acuerdo entre las partes. Ello engloba actividades de carácter técnico, administrativo y de gestión así como la realización de las inversiones que sean necesarias para alcanzar las metas de cobertura y calidad establecidas por el contrato. En concreto, podemos resumir las principales actividades a desarrollar por parte del concesionario en los siguientes puntos:

⁷ En el caso de San Pedro Sula, se mantuvo al alcantarillado pluvial bajo la responsabilidad del municipio. Con anterioridad a la reforma, DIMA era responsable de este servicio.

- *Prestación del servicio de agua potable:* operaciones de captación y elevación de agua⁸, desarrollo de nuevas fuentes de agua y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos disponibles, tratamiento, vigilancia y control del agua suministrada, almacenamiento, transporte y suministro del agua potable.
- *Prestación del servicio de saneamiento:* recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas. El contrato hizo un énfasis especial en la realización de las inversiones necesarias para desarrollar una capacidad suficiente de tratamiento de aguas servidas.
- *Inversión:* Realización de las obras de reparación necesarias para la conservación y correcto funcionamiento del conjunto de bienes, instalaciones y obras cedidas en uso, y ejecución de las inversiones necesarias para cumplir con las metas de cobertura y calidad establecidas contractualmente.
- *Gestión comercial:* desarrollo de un sistema de micromedición adecuado, mantenimiento de un elenco actualizado de clientes, facturación y cobro de las tarifas y otros cargos por la prestación de los servicios, y atención al cliente y resolución de reclamaciones.

De conformidad con la legislación hondureña, el concesionario quedaba obligado a constituir una sociedad mercantil con domicilio en Honduras para prestar los servicios. ACEA y otros quedaba al cargo de la gerencia y administración de dicha empresa, cuyo capital social se repartiría entre los miembros del consorcio en las proporciones descritas más arriba. Se requería igualmente que durante los primeros cinco años de operaciones no se modificase la participación accionarial de los socios mayoritarios del consorcio existente a la hora de la adjudicación de los servicios. Ello pretendía fundamentalmente asegurar que la empresa líder del consorcio ganador de la licitación liderara la concesión durante un período suficiente como para dar una continuidad a la gestión de Aguas de San Pedro. Tras los primeros cinco años de operaciones, la composición accionarial de Aguas de San Pedro

⁸ Como mencionamos más arriba, la mayoría de agua suministrada en el municipio de San Pedro Sula proviene de fuentes subterráneas.

podría modificarse previo acuerdo con la municipalidad. Se exigió igualmente que la sociedad mercantil creada para prestar los servicios en San Pedro Sula tuviese un capital mínimo equivalente a 6 millones de dólares.

El contrato de concesión establecía unas metas de cobertura y calidad de los servicios prestados que presentamos en el cuadro 5. Con respecto al servicio de agua potable se establecieron metas de cobertura y calidad. El concesionario queda obligado a alcanzar una meta de cobertura en el área a su cargo del 100% a partir del tercer año de la concesión⁹. Esta tasa de cobertura deberá mantenerse hasta el final de la concesión, obligándose el concesionario a instalar todas las nuevas solicitudes de conexión en un plazo máximo de 15 días a partir del tercer año de las operaciones. Con respecto a la calidad del agua suministrada, el concesionario queda obligado a garantizar el cumplimiento de unos criterios de calidad química y bacteriológica de las aguas distribuidas determinados por la legislación hondureña. A partir del tercer año de la concesión, el 100% del agua suministrada debe estar sujeta a un tratamiento adecuado, y se deberá asegurar el mantenimiento de las condiciones sanitarias del agua desde el momento de su tratamiento hasta su entrega en el punto de conexión. Esta cláusula pretendía asegurar que el concesionario tuviese un período de tiempo suficiente para llevar a cabo las inversiones necesarias, si bien no se le eximía de la obligación de cumplir con los criterios de calidad impuestos por la legislación hondureña durante los primeros tres años.

Asimismo, se establecieron obligaciones de continuidad y presión del suministro. Para ello, se distinguió entre el sistema integrado de agua potable, y los sistemas aislados que quedaban bajo la responsabilidad del concesionario. Se estableció que se debería alcanzar la continuidad en el sistema integrado para el 100% de las conexiones a partir del segundo año de la concesión. En cambio, y debido a razones de funda-

⁹ Se excluía de esta meta a las áreas fuera de la concesión, es decir a los sistemas privados y a las Juntas Administradoras de Agua que operan en las localidades rurales del término municipal de San Pedro Sula.

mento técnico, para los sistemas aislados se plantearon metas más graduales. A partir del segundo año, el 25% de las conexiones a los sistemas aislados deberán estar cubiertas por un servicio continuo, porcentaje que aumentará al 50% el tercer año, y al 100% el cuarto año. El contrato contempla algunas excepciones con respecto a estos criterios de continuidad en casos fortuitos o de fuerza mayor como por ejemplo la realización de obras de ampliación, sustitución, mejoras o accidentes, siempre que estos casos estuviesen debidamente justificados y hubiesen sido notificados previamente a la municipalidad y a la población. Al tercer año de las operaciones, el concesionario deberá igualmente cumplir con el objetivo de garantizar que la presión del 100% del agua suministrada estará comprendida entre un mínimo de 10 metros de columna de agua y un máximo de 40 metros de columna de agua. Por último, se incluyó una meta relativa a la gestión comercial, al establecerse que al término del tercer año de la concesión, Aguas de San Pedro deberá haber instalado medidores para las conexiones de todos y cada uno de los abonados al servicio de agua potable.

Con respecto al servicio de alcantarillado sanitario, el objetivo de alcanzar una tasa de cobertura del 100% debía alcanzarse al término del quinto año de la concesión, manteniéndose dicho nivel hasta el final de la misma. Al igual que para el

agua, se establecía que a partir del sexto año toda nueva solicitud de conexión debería cubrirse en un plazo de 15 días. Un aspecto clave del contrato fue el relativo al tratamiento de las aguas servidas. Se establecerá que el concesionario debería llevar a cabo las inversiones que fueran necesarias para tratar el 25% de las aguas servidas a partir del sexto año de las operaciones, el 50% a partir del octavo año, y el 85% a partir del décimo año. Este último porcentaje deberá ser mantenido hasta el final de la concesión.

Como mencionamos más arriba, el contrato de concesión no establece metas específicas con respecto al volumen de inversiones a realizar por parte del concesionario, sino que plantea las metas expuestas en el cuadro 5. Aguas de San Pedro ha elaborado un plan de inversión en el que se estima que el volumen total de inversiones que realizará durante los treinta años de la concesión ascenderá a aproximadamente 208 millones de dólares. El cuadro 6 muestra el desglose del plan de inversiones de Aguas de San Pedro durante el primer quinquenio de la concesión. Este cuadro no incluye la inversión correspondiente a la construcción de la planta de tratamiento de aguas servidas. El cuadro 7 desglosa el plan de inversión para los seis quinquenios que conforman el período de concesión.

Cuadro 5
Metas del contrato de concesión

Año	Metas Servicio de agua	Metas servicio de saneamiento
2° Año	Continuidad del servicio en el 100% de las conexiones al sistema integrado, y en el 25% de las conexiones a los sistemas aislados.	
3° año	100% de cobertura del servicio Tratamiento a la totalidad del agua suministrada Instalación de medidores en el 100% de las conexiones al sistema Continuidad del servicio en el 50% de las conexiones a los sistemas aislados Cumplimiento de las metas de presión del agua	
4° año	Continuidad del servicio en el 100% de las conexiones a los sistemas aislados	
6° año		100% de cobertura del servicio Tratamiento del 25% del agua servida
8° año		Tratamiento del 50% del agua servida
10° año		Tratamiento del 100% del agua servida

Cuadro 6
Plan de inversión primer quinquenio*
(en millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	Total
<u>Agua</u>						
Expansión del sistema		3,7	2,7	1,8	0,6	8,8
Mejoras y reparaciones	1,5	1,5	3,0	0,7	0,5	7,2
Calidad del agua	0,4	1,2	0,0	0,0	0,0	1,6
Otras inversiones	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,7
Total	2,4	6,6	5,7	2,5	1,1	18,3
<u>Saneamiento</u>						
Expansión del sistema	0,0	0,0	0,0	2,8	4,0	6,8
Mejoras y reparaciones	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
Otras inversiones	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,6
Total	0,1	0,3	0,5	2,9	4,2	7,9
TOTAL	2,5	6,9	6,2	5,4	5,3	26,2

*Nota: No incluye la inversión correspondiente a la construcción de la planta de tratamiento del agua servida.

Cuadro 7
Plan de inversión de los 30 años de la concesión
(en millones de dólares)

	Años 2001-2005	Años 2006-2010	Años 2011-2015	Años 2016-2020	Años 2021-2025	Años 2026-2030	Total
1. Agua							
Expansión del sistema	8,8	32,1	4,0	40,5	6,5		91,9
Mejora, sustitución	7,2	3,3	0,5	0,1	0,1	7,6	18,8
Calidad del agua	1,6	0,9		1,2		0,1	3,8
Otras inversiones	0,7						0,7
Total	18,3	36,3	4,5	41,8	6,6	7,7	115,2
2. Saneamiento							
Expansión del sistema	6,8	19,1		17,9			43,8
Tratamiento de aguas residuales	22,8	10,6		13,0			46,4
Mejora, sustitución	0,4	0,8	0,8				2,0
Otras inversiones	0,6						0,6
Total	30,6	30,5	0,8	30,9	0,0	0,0	92,8
TOTAL	48,9	66,8	5,3	72,7	6,6	7,7	208,0

OTRAS OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

En lo relativo a otras obligaciones del concesionario, cabe destacar la obligación de pagar un canon a la municipalidad trimestralmente por concepto de retribución de la concesión. Este canon tiene dos componentes: un canon anual fijo por un importe de 3 millones de lempiras que se ajustará anualmente por inflación, y un canon variable que ascenderá al 5% de la facturación total de todos los servicios concesionados.

Una de las peculiaridades del contrato es que no otorga la exclusividad de la prestación de los servicios en el término municipal de San Pedro Sula. Ello se debe a la coexistencia de varios sistemas en San Pedro Sula. Quedan excluidos de la responsabilidad de Aguas de San Pedro las Juntas Administradoras de Agua que funcionan en las localidades rurales del término municipal y los sistemas privados de agua. El contrato, sin embargo, deja abierta la posibilidad de que estos sistemas de agua complementarios puedan ser

incorporados al área servida por Aguas de San Pedro en el futuro. Existe igualmente la obligación por parte del concesionario de establecer un equipo compuesto por personal especializado en el tratamiento de agua y saneamiento rural para proporcionar apoyo técnico a las Juntas Administradoras de Agua. El contrato establece que este equipo visitará a las Juntas al menos una vez al trimestre para brindar su asistencia técnica.

El contrato de concesión contempla igualmente el mantenimiento de la *fianza de seriedad de propuesta* que el concesionario quedaba obligado a aportar en el procedimiento de liquidación. El objetivo de la fianza es garantizar de manera genérica y permanente el cumplimiento de las obligaciones del concesionario.¹⁰ El monto de esta fianza ascendía a 2.500.000 dólares, y se establecieron mecanismos de revisión periódica de este importe. Así, al tercer año de la concesión, en caso de no haber surgido ningún pro-

¹⁰ La fianza de seriedad de propuesta toma la forma de un aval bancario irrevocable.

blema relevante, la fianza se reducirá a 2.000.000 de dólares, y a 1.500.000 en el quinto año de la concesión. En cambio, si surgiesen infracciones relevantes del contrato por parte del concesionario, esta fianza podría aumentar hasta un máximo del 20% de la facturación total del año anterior.

Aguas de San Pedro está obligada a contratar seguros que cubran determinados riesgos asociados a la concesión: un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, un seguro de responsabilidad civil profesional, y un seguro sobre bienes que cubra los daños parciales o totales que se pudieran producir sobre los bienes e instalaciones afectos a la concesión y cedidos en uso.

Con respecto a la titularidad de los bienes adscritos a la concesión, éstos se ceden en uso y no en propiedad. Por tanto, Aguas de San Pedro tendrá el derecho al uso y administración de la infraestructura de red, edificio e instalaciones afectadas a los servicios concesionados. La concesionaria recibirá estos bienes en el momento de inicio de las operaciones, y hasta que caduque la concesión, estableciéndose el derecho de devolver a la municipalidad aquellos bienes que dejen de ser necesarios para la prestación de los servicios¹¹. Para las inversiones realizadas en el último sexenio de la concesión, el contrato introduce mecanismos a través de los cuales Aguas de San Pedro podrá reclamar al municipio una compensación por las cantidades que no hayan sido amortizadas al 100% en el momento de terminación de la concesión. Para evitar que durante los últimos 6 años de la concesión el concesionario realice un volumen exagerado de inversiones, éstas deberán ser aprobadas por la municipalidad. Igualmente se especifican claramente los mecanismos mediante los cuales los bienes afectados a la concesión serán revertidos a la municipalidad. Estos aspectos eran muy relevantes, porque de no quedar claros, los incentivos por parte del concesionario de invertir, y de mantener las instalaciones e infraestructuras en buen estado, durante la fase final de la concesión serían bajos.

¹¹ Por ejemplo, por el envejecimiento técnico de los bienes, o por la pérdida de su capacidad de uso.

Una de las obligaciones del concesionario es la de cobrar las cantidades adeudadas a la municipalidad por el servicio de alcantarillado pluvial, el cual, como se mencionó más arriba, no quedaba incluido en la concesión. Por otra parte, será igualmente obligación del concesionario obtener el pago de las cantidades adeudadas por los abonados de DIMA por servicios prestados con anterioridad a la fecha de inicio de las operaciones. Estos importes deberán ser entregados a la municipalidad. Por su parte, Aguas de San Pedro tiene el derecho de percibir el 6% de todas las cantidades que cobre en nombre del municipio, como remuneración del servicio de administración, facturación y cobranza.

LAS TARIFAS Y LOS INGRESOS DEL CONCESIONARIO

El contrato establece cuatro categorías de ingresos a favor del concesionario: los ingresos por suministro de agua, los ingresos por suministro de alcantarillado, los ingresos por nuevas conexiones de agua y los ingresos por nuevas conexiones de alcantarillado.

Los ingresos por suministro de agua constituyen con diferencia la principal fuente de ingresos de Aguas de San Pedro. Estas tarifas se determinan a partir de la llamada tarifa de referencia o referencial (TR). Tal y como mencionamos más arriba, la tarifa referencial fue determinada durante el proceso de licitación, al tratarse del criterio de selección del operador. A partir de esta tarifa referencial, el contrato contempla el establecimiento de un sistema de subsidios cruzados, al determinarse la tarifa a pagar por cada consumidor en función de su categoría (doméstico, mesones, comerciales, industrial, industrial de alto consumo y sector público), y del rango de consumo (de 0 a 20 m³, de 21 a 50 m³ y más de 50 m³). Así, y en función de estos parámetros, el sistema de tarifas de San Pedro Sula distingue entre una tarifa esencial, básica, media, de alto consumo e industrial de alto consumo¹², que se determina del siguiente modo:

¹² Se refiere a industrias como embotelladoras o lavacoches.

Cuadro 8
Tarifas del servicio de agua por metro cúbico

Categoría	Ajuste TR	En lempiras	En dólares
Tarifa esencial	0,9*TR	1,19	0,07
Tarifa básica	1,0*TR	1,32	0,08
Tarifa media	1,5*TR	1,98	0,12
Tarifa alto consumo	2,0*TR	2,64	0,16
Industrias alto consumo	4,0*TR	5,28	0,33

Nota: Tipo de cambio: 16.05 lempiras por dólar. Dato publicado por el Banco Central de Honduras en diciembre de 2001.

Por su parte, por concepto de alcantarillado sanitario, el concesionario cargará el 40% de la factura de agua potable. El contrato contempla un futuro aumento de las tarifas de alcantarillado una vez que se vayan cubriendo las metas de tratamiento de las aguas residuales.

En lo que respecta a las cargas por conexión a los sistemas de agua y alcantarillado sanitario, estas dependerán de las pulgadas de la conexión y quedan resumidas en el cuadro 9. El contrato establece que el concesionario deberá ofrecer a los clientes modalidades de pago flexibles para financiar estas conexiones.

Bajo el esquema tarifario establecido en San Pedro Sula existen varios mecanismos de ajuste de las tarifas para garantizar el equilibrio económico-financiero de la concesión. Primero, las tarifas indicadas se actualizarán automáticamente para recoger el incremento de costos asociado a la inflación mediante los índices correspon-

dientes publicados por el Banco Central de Honduras. Si la inflación superase el 8% desde la última revisión, las revisiones se producirían más frecuentemente.

Segundo, cada tres años se revisarán las tarifas aplicándose un factor de ajuste sobre las mismas determinado por un consultor independiente. Este factor de ajuste se determinará en función de las inversiones realizadas durante el período sujeto a la revisión de la tarifa, de los resultados financieros alcanzados durante dicho período, del plan de inversiones para el período en el que las nuevas tarifas estarán en vigor, y de la tasa interna de retorno (TIR)¹³. En el contrato se acordó que el factor de ajuste durante los tres primeros años de la concesión sería cero, con lo que las tarifas se mantendrían constantes en términos reales. Cabe destacar que la cuestión del factor de ajuste ha levantado una cierta polémica. En efecto, se ha criticado el hecho de que los términos del contrato son relativamente vagos

Cuadro 9
Precio de las conexiones

Tipo de conexión	Conexiones al sistema de agua		Conexiones al alcantarillado	
	En lempiras	En dólares	En lempiras	En dólares
1/2 pulgada	350	21,81	N/A	N/A
3/4 pulgada	728	45,36	N/A	N/A
1 pulgada	1.162	72,40	N/A	N/A
2 pulgadas	2.520	157	N/A	N/A
4 pulgadas	5.040	314,02	504	36
6 pulgadas	N/A	N/A	1.204	86

¹³ Esta tasa interna de retorno dependerá del coste de capital, del riesgo país y del riesgo comercial.

con respecto al procedimiento de determinación de este factor de ajuste. Ello plantea un cierto riesgo, y es igualmente una fuente potencial de conflictos futuros entre concesionario y concedente.

Tercero, el contrato estableció un incremento de un 20% de las tarifas en el tercer año de la concesión. Este aumento extraordinario se introdujo en el contrato con el objeto de lograr una mejor oferta y permitir que la población percibiese una mejora en el servicio, y se habituase al operador privado, antes de subir la tarifa. Tal y como veremos más adelante, se esperó que ello mitigaría el rechazo social a la introducción de un operador privado.

Cuarto, el contrato contempla la posibilidad de ajustes extraordinarios bajo determinadas contingencias. Así, si se impone, sustituye o modifica algún tributo existente, si se produce algún acontecimiento que afecte a la provisión de los servicios, o algún ente público municipal o nacional introduce alguna medida que incremente los costos o disminuya la retribución de la prestación de los servicios, se revisarán las tarifas o se establecerá algún otro tipo de compensación para restablecer el equilibrio financiero de la concesión.

MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA CONCESIÓN

En el caso de San Pedro Sula, el riesgo regulatorio asociado a la incorporación del sector privado a la gestión de los sistemas estaba conformado por dos factores: la ausencia de un marco de regulación específico para el sector y el carácter pionero de la reforma en Honduras. En efecto, tal y como mencionamos más arriba, en el momento en el que se estaba llevando a cabo la reforma, una nueva ley de aguas estaba siendo preparada y debatida. Previsiblemente, esta nueva ley de agua favorecerá la incorporación de los operadores privados al sector, y establecerá un regulador económico independiente. Sin embargo, la experiencia de otros países latinoamericanos sugiere que este tipo de reformas puede generar una fuerte oposición por determinados sectores de la sociedad civil, capaz incluso de bloquear la aprobación de la ley. Por otra parte, la

puesta en marcha de un regulador económico planteaba serias dudas entre los operadores, dada la inexperiencia que el mismo tendría, y dada la posibilidad de que no gozase de la independencia necesaria.

Ante la ausencia de un marco regulador, los servicios de agua y alcantarillado de San Pedro Sula son regulados por el propio contrato de concesión. Así, el mismo determina aspectos tales como las metas de cobertura y calidad a alcanzar por parte de Aguas de San Pedro, los mecanismos de revisión de las tarifas, el régimen de propiedad de los bienes afectos a la concesión o los mecanismos de reversión de estos bienes. A efectos de garantizar una cierta independencia en la toma de decisiones, dado que al inicio de las operaciones no existía un órgano de supervisión y regulación independiente, el contrato estableció que las decisiones tomadas sobre algunos aspectos clave de la concesión serán tomadas por expertos externos. Este es el caso de la determinación del factor de ajuste que regirá las revisiones de las tarifas a realizar cada tres años. Este es un aspecto que ha motivado una cierta preocupación por parte de los actores involucrados en los servicios de agua y alcantarillado de San Pedro Sula. Ello se debe a que el mecanismo de selección del consultor que determinará el factor de ajuste es algo ambiguo, lo cual puede constituir una potencial fuente de conflictos entre Aguas de San Pedro y la municipalidad¹⁴. En cualquier caso, como mencionamos más arriba, el contrato incluye una cláusula de equilibrio económico que parcialmente mitiga este riesgo.

El contrato enumera las posibles causas de extinción de la concesión, y los derechos y responsabilidades de concesionario y concedente en función de a quién sea atribuible la causa de la terminación del contrato. En caso de incumplimientos contractuales graves por parte del concesionario, la municipalidad tendrá el derecho a terminar la concesión, e igualmente podrá incau-

¹⁴ De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo durante el proceso de aprobación de un préstamo al concesionario ha solicitado aclaraciones al contrato en lo referente a los mecanismos que regirán estos ajustes tarifarios trienales.

tar la garantía de cumplimiento. En caso de que sea la municipalidad la que incumpla sus obligaciones, o que la República de Honduras o la propia municipalidad adopte medidas que alteren significativamente el equilibrio económico financiero de la concesión o imposibiliten la explotación de los sistemas, el concesionario tendrá el derecho de instar a la resolución del contrato. En este caso, Aguas de San Pedro tendrá igualmente el derecho de percibir una indemnización por daños y perjuicios, que incluye el lucro cesante, es decir los beneficios que el concesionario dejaría de percibir en los tres años posteriores a la resolución del contrato.

LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL DEL CONTRATO

La supervisión y el control del contrato se encargaron a la municipalidad. El contrato establecía la posibilidad de que la municipalidad delegase dicha función en una organismo o institución municipal o estatal. De este modo, el contrato preveía la creación de una unidad especializada dentro de la municipalidad dotada de una autonomía financiera, administrativa y operativa, pero también contemplaba la posibilidad de una transferencia de estas funciones a una entidad centralizada. Por otra parte, y dado que el municipio de San Pedro Sula está actualmente involucrado en la incorporación del sector privado a la prestación de otros servicios públicos, la misma unidad municipal a la que hacíamos referencia estaría encargada de supervisar todos los contratos del municipio con el sector privado. Las funciones de la unidad de supervisión son las siguientes:

- Supervisión de contratos: vigilancia del cumplimiento de todos los compromisos contractuales del concesionario, a través de un seguimiento periódico de su desempeño.
- Imposición de sanciones y medidas coercitivas. En concreto, el contrato distingue entre tres tipos de infracciones: muy graves, graves y leves. Cada una de estas infracciones queda sujeta a una sanción. Así, las sanciones muy graves pueden ascender hasta el 10% de la facturación del año anterior, las graves hasta el 6% y las leves hasta el 1%.

- Servir de punto de contacto entre concedente y concesionario, asegurando el mantenimiento de una relación continua entre ambos para tratar todos los temas que afecten a la ejecución del contrato.

En el diseño institucional se insistió en la necesidad de garantizar la autonomía operativa y financiera de la unidad de supervisión y control. Esta unidad sería financiada mediante una fracción predeterminada del canon pagado por Aguas de San Pedro por la concesión. Este canon alimentaría un fideicomiso del que la unidad recavaría sus fondos, recurriéndose al presupuesto municipal en la menor medida posible. Otro aspecto clave de esta unidad es la capacitación y profesionalidad de su personal. Una operación del Banco Interamericano de Desarrollo está destinada a financiar el equipamiento y la capacitación de la unidad de supervisión. Sin embargo, como veremos en la sección siguiente de este artículo, la puesta en marcha de la unidad de supervisión y control ha sufrido retrasos.

LA MITIGACIÓN DE LOS COSTES DE LA CONCESIÓN PARA LOS TRABAJADORES

La concesión de los servicios de agua y saneamiento no tuvo un impacto significativo para los trabajadores de la antigua DIMA: pocos trabajadores perdieron el empleo y existieron mecanismos adecuados de compensación.

A diferencia de otros servicios de agua y alcantarillado de la región, el exceso de personal en los servicios de San Pedro Sula era relativamente bajo. Como indica el cuadro 3, el número de trabajadores por 1000 conexiones en DIMA era de 6,5. Si bien esta cifra es superior a la que se considera eficiente en el sector (alrededor de 4 trabajadores por 1000 conexiones), está muy por debajo del dato de la mayoría de los operadores públicos en la región. Por ejemplo, en Tegucigalpa, el SANAA opera con 13 trabajadores por 1000 conexiones. Así pues, si bien la reforma de los servicios requería una reducción de la plantilla, el número de trabajadores redundantes era relativamente bajo.

Por otro lado, algunos de los trabajadores de los servicios de agua y alcantarillado fueron reasignados a otros servicios o permanecieron en la nueva DIMA. En efecto, la reforma del sistema de agua y alcantarillado de San Pedro Sula no significó la desaparición de DIMA, sino su re-conversión. Actualmente, la nueva DIMA sigue operando los servicios de alcantarillado pluvial, e igualmente se ocupa de la protección de la red hídrica, con lo que una parte de los trabajadores de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario fueron reasignados a estas funciones. El hecho de que la nueva DIMA absorbiese a parte de la plantilla contribuyó a mitigar el coste social de la reforma.

El contrato de concesión no establecía la obligación del concesionario de absorber a los trabajadores de la antigua DIMA afectos a los servicios concesionados. Así pues, en el momento de la transferencia de los activos e inicio de las operaciones por parte del concesionario, todos los funcionarios de la antigua DIMA afectos al servicio de agua y alcantarillado que no fueron reabsorbidos por la nueva DIMA, fueron despedidos. Sin embargo, por contrato, Aguas de San Pedro se comprometió a contratar a todos los trabajadores despedidos por un período de prueba de seis meses, tras lo cual contrataría a los que necesitase para operar los sistemas. De este modo, el concesionario podría identificar las necesidades del servicio y seleccionar al personal cualificado de la antigua División. Aguas de San Pedro acabó contratando a cerca del 80% de los trabajadores de la antigua DIMA afectados a estos servicios. Así pues, la reasignación de trabajadores en la nueva DIMA y la contratación por Aguas de San Pedro implicó la recolocación de más del 80% de los trabajadores afectos a los servicios concesionados.

Por último, se aplicaron esquemas de compensación para todos los trabajadores que no fueron reabsorbidos por la nueva DIMA. Ello se financió con cargo a los fondos del Programa de Desarrollo Municipal de San Pedro Sula.

LA ACEPTACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LA REFORMA

El programa político del alcalde Larios incluía la reestructuración de los servicios públicos para superar los problemas que estaban experimentando desde principios de la década de 1990. Sin embargo, el proceso no contó desde el inicio con el apoyo de toda la corporación municipal. El retraso de la reforma de tarifas es ilustrativo de la actitud de la corporación municipal con respecto a las reformas. En efecto, distintas entidades participantes en el diseño de la licitación recomendaron un aumento de las tarifas previo a la licitación con el objeto de aumentar el atractivo comercial de la operación. En última instancia, la oposición de algunos miembros de esta corporación imposibilitó la reestructuración de las tarifas. Sin embargo, la oposición de estos miembros de la corporación municipal tan solo retrasó la culminación del proceso de incorporación del sector privado a los servicios.

La concesión de los servicios no tuvo la oposición de los trabajadores de DIMA sino que estaba fuertemente respaldada por ellos. El apoyo al proceso de reforma por parte del sindicato de DIMA se explica por varias razones. Por una parte, el coste social asociado a la reestructuración de la plantilla de la antigua DIMA era bajo, pues la plantilla de la empresa no estaba muy sobredimensionada y los mecanismos de mitigación de estos costes sociales fueron ampliamente aceptados por los trabajadores de DIMA. Sin embargo, quizás el factor determinante del apoyo de los trabajadores a la reforma fue el rechazo de los mismos a la ingerencia de las autoridades políticas en la gestión de DIMA. De hecho, existía un cierto malestar con respecto al deterioro de los servicios prestados por la División, que era frecuentemente achacado a la pérdida de su autonomía operativa. En este contexto, la concesión se interpretó como una fórmula adecuada para garantizar la independencia de la empresa de los avatares políticos. Un tercer factor que explica el apoyo de los trabajadores fue el hecho

de que se les involucrase en el proceso de reforma como un interlocutor más, invitándoseles a que participasen en las distintas comisiones de trabajo, y dándoseles acceso a la documentación sobre el proceso, y a los distintos borradores del contrato de concesión.

La reforma del sector del agua y saneamiento en San Pedro Sula gozó igualmente del apoyo mayoritario de la sociedad civil. Ello, de nuevo, se debió al descontento que existía con respecto al deterioro de los servicios prestados por DIMA. Por otra parte, la reforma otorgó ventajas importantes a los consumidores, debido a la rebaja significativa de las tarifas y a los ambiciosos compromisos de inversión por parte del conce-

sionario. Existía en San Pedro Sula el sentimiento de que la reforma era necesaria, y se aceptó sin mayor problema por parte de la ciudadanía la fórmula de la concesión. Este sentimiento se reforzó mediante una campaña de comunicación para informar a la opinión pública de las ventajas de la reforma. En este sentido, cabe destacar la labor de *stakeholder management* que se llevó a cabo durante todo el proceso, mediante la organización de talleres informativos, presentaciones a distintos foros de opinión (incluyendo a los partidos de la oposición), o visitas a otros lugares con participación privada en la prestación de los servicios.

La evolución de los servicios desde febrero de 2001

Si bien la concesión de los servicios de agua y saneamiento en San Pedro Sula es relativamente reciente, en este apartado hacemos balance de los resultados obtenidos por el proceso de reforma hasta la fecha. Inicialmente analizaremos la evolución de una serie de indicadores sobre la gestión de Aguas de San Pedro, posteriormente revisamos las inversiones realizadas hasta la fecha, en tercer lugar presentamos los resultados financieros obtenidos por el concesionario, y en cuarto lugar hacemos mención de los problemas que han surgido para establecer la Unidad de Concesiones.

INDICADORES DE GESTIÓN DE AGUAS DE SAN PEDRO

El cuadro 10 muestra el número de nuevas conexiones a los sistemas de agua y alcantarillado instaladas por el concesionario desde el inicio de las operaciones. Como podemos apreciar, en el año 2001 Aguas de San Pedro instaló un total de 6.580 nuevas conexiones al sistema de agua, equivalentes a un aumento de la cobertura próximo al 5%. Durante los primeros 11 meses del año 2002 se instalaron 2.009 nuevas conexiones al sistema de alcantarillado equivalentes a cerca de un 2% de cobertura. De este mo-

do, la cobertura del sistema de agua se aproxima en la actualidad al 92%. El contrato establece que el concesionario deberá alcanzar un 100% de cobertura al final del tercer año de la concesión, para lo cual será necesario instalar aproximadamente 8.000 conexiones nuevas en los próximos 12 meses. Con respecto al sistema de alcantarillado, durante 2001 se instalaron 464 nuevas conexiones equivalentes a cerca de un 0,44% de población cubierta. En los primeros 11 meses de 2002 el número de nuevas conexiones fue de 518, que cubrieron a un 0,47% de la población del área servida por Aguas de San Pedro. Para alcanzar una tasa de cobertura del 100% al final del sexto año de la concesión, como establece el contrato, será necesario que el concesionario aumente sensiblemente sus inversiones de ampliación del sistema de alcantarillado.

El cuadro 11 nos muestra el volumen total de agua producida y tratada. Podemos ver que en 2001 aproximadamente un 15% del total de agua producida recibió algún tipo de tratamiento, cifra que se mantuvo en 2002. Cabe distinguir entre el tratamiento de las aguas superficiales, que en un 60% recibe tratamiento, y las aguas subterráneas, que siguen sin recibir ningún tratamiento. El contrato exige un tratamiento

Cuadro 10
Nuevas conexiones a los sistemas de agua y saneamiento

	2001				2002*			
	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
Conexiones agua	1,742	2,108	1,450	1,280	394	582	610	423
% Población cubierta por las nuevas conexiones	1,64	1,98	1,37	1,21	0,36	0,53	0,56	0,39
Conexiones saneamiento	102	124	121	117	147	172	123	76
% Población cubierta por las nuevas conexiones	0,10	0,12	0,11	0,11	0,13	0,16	0,11	0,07

Nota: Los datos no incluyen el mes de diciembre.

del 100% del agua producida a partir del cuarto año de la concesión, con lo que actualmente Aguas de San Pedro está en proceso de diseño de las plantas de tratamiento, tanto de las fuentes superficiales como de las fuentes subterráneas de agua.

Aguas de San Pedro está en fase de identificación y diseño de las inversiones necesarias para cumplir con sus compromisos con respecto al tratamiento de las aguas servidas: a partir de 2006 deberá presentarse un proyecto a ser aprobado por la municipalidad por medio del cual se trate al menos un 25% del total de aguas servidas, aumentándose gradualmente este porcentaje hasta alcanzar un 85% en el año 2010.

A lo largo del año 2003 se iniciará un programa de control de pérdidas físicas de agua en el área de la concesión, y actualmente Aguas de San Pedro está realizando trabajos de separación del sistema por zonas de presión, y organizando una Unidad de Optimización de Sistemas.

Con respecto a la gestión comercial de Aguas de San Pedro se han producido algunas mejoras desde enero de 2001. Se instalaron aproximadamente 5.000 medidores, con lo que el porcentaje de micromedición se aproxima al 64%. En materia de cobranza, los datos son muy positivos, pues en 2001 tan solo un 3,7% de los usuarios no estaban al día en el pago de sus facturas, cifra próxima a la registrada en 2002.

Desde el año 2000, se ha ido reduciendo gradualmente la plantilla de la empresa de aguas, que pasó de 465 trabajadores a finales del año 2000 a 386 a finales de 2002. De este modo, el número de trabajadores por 1.000 conexiones pasó de 5,41 a 4,37, denotando una mejoría en materia de eficiencia.

INVERSIONES

El cuadro 12 nos muestra el grado de ejecución del programa de inversiones originalmente presentado por Aguas de San Pedro.

Como podemos apreciar, a lo largo de los primeros dos años de la concesión, y especialmente en 2002, el volumen de inversiones fue sensiblemente menor al inicialmente programado. Las razones de estos retrasos son variadas. En algunos casos, se redimensionó el volumen de las inversiones estimadas inicialmente para alcanzar los objetivos establecidos en el contrato. Esto es la causa fundamental de las diferencias entre inversión programada y realizada en la partida de inversiones denominada *mejoras y reparaciones*. Sin embargo, en otros casos el retraso ha sido efectivo, habiéndose reprogramado varias inversiones previstas para el año 2002. Estos retrasos se explican por varias razones. Por ejemplo, la puesta en correcta operación de varios pozos se retrasó por haberse retrasado el traspaso de algunos terrenos de la antigua DIMA, y la instalación de medidores se postergó debido al rechazo de la población.

Cuadro 11
Volumen de agua producida y tratada

	2001				2002			
	1° Trim.	2° Trim	3° Trim	4° Trim	1° Trim.	2° Trim	3° Trim	4° Trim
Volumen total de agua producida (m ³)	23.287.319	23.435.927	23.112.095	25.707.348	24.766.375	23.703.436	24.614.388	25.768.113
Volumen total de agua tratada (m ³)	3.452.658	2.788.245	3.770.771	3.998.633	3.848.028	3.155.433	3.592.361	4.005.398
Porcentaje de agua tratada	14,83	11,90	16,32	15,55	15,54	13,31	14,59%	15,54%

Cuadro 12
Ejecución del Plan de Inversiones
En millones de dólares

	2001		2002	
	Programado	Realizado	Programado	Realizado
Agua Potable				
Expansión sistema	0,0	0	3,7	1,05
Mejoras y reparaciones	1,5	1	1,5	0,5
Calidad del agua	0,4	0,01	1,2	0,18
Otras inversiones	0,5	0,8	0,2	0,01
Subtotal 1	2,4	1,81	6,6	1,74
Saneamiento				
Expansión sistema	0,0	0	0	0
Mejoras y reparaciones	0,1	0,03	0,1	0
Otras inversiones	0,0	0	0,2	0
Subtotal 2	0,1	0,03	0,3	
TOTAL	2,5	1,84	6,9	1,74

Fuente: Aguas de San Pedro

RESULTADOS FINANCIEROS

El cuadro 13 muestra la cuenta de resultados de Aguas de San Pedro en 2001 y 2002.

Podemos apreciar que en ambos años se registraron pérdidas que ascendieron a US\$ 45.839 en 2001 y a US\$ 407.038 en 2002. Ello es en buena parte una consecuencia del nivel de tarifas de San Pedro Sula, que es uno de los más bajos del continente. Adicionalmente, las estimaciones que se realizaron del coste de la electricidad, y del bombeo de agua fueron insuficientes, lo cual ha motivado varias reclamaciones por parte de Aguas de San Pedro. Como vimos anteriormente, el contrato prevé un aumento del 20% en las tarifas al tercer año de la concesión. Es previsible que este aumento de tarifas permita al concesionario empezar a mostrar resultados positivos.

EL ESTABLECIMIENTO DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES

El proceso de reforma en San Pedro Sula contempló la creación de una Unidad de Supervisión de Concesiones (USC). En principio, la USC debía regular y supervisar todos los servicios que la municipalidad pretendía dar en concesión, es decir el agua y el alcantarillado, la

recogida de desechos sólidos y el sistema de acceso al centro urbano. Sin embargo, la UCS no está funcionando en la forma en que se diseñó. Ello se debe fundamentalmente al cambio político que se ha dado en la municipalidad de San Pedro.

Si bien el contrato de concesión contemplaba el establecimiento de un fideicomiso alimentado por un canon del 5% de la facturación de Aguas de San Pedro para financiar a la USC y de este modo dotarla de una cierta autonomía financiera, la realidad es que este fideicomiso no ha sido implantado y que la unidad de concesión carece de los fondos y de la autonomía financiera requerida para realizar las funciones que se le encargaron. Adicionalmente, la ausencia del fideicomiso y los retrasos en la asignación de las responsabilidades a los distintos órganos de gobierno de la USC han imposibilitado el uso de los fondos contemplados por el préstamo del BID para poner en marcha a la USC. La debilidad institucional de la USC no favorece una relación fluida entre el poder concedente y Aguas de San Pedro y probablemente sea la causa de las fricciones que han aparecido a lo largo del año 2002.

Cuadro 13
Cuenta de Resultados¹
En dólares

	CONCEPTO	2001	2002
INGRESOS	Servicio de Agua y alcantarillado	6.290.917,86	6.835.183,38
	Alquiler de Medidores	71.677,62	78.822,83
	Otros Ingresos	321.957,86	296.325,94
	Ingresos Financieros	38.393,48	45.092,93
	Total	6.722.946,82	7.255.425,09
GASTOS	Subcontratistas	390.456,69	825.722,51
	Servicios y Prestaciones	316.520,16	348.456,62
	Alquiler y Leasing	217.687,84	205.685,93
	Energía Eléctrica	2.035.678,70	1.954.837,85
	Sueldos y Salarios	2.216.017,35	1.848.991,01
	Otros Gastos	121.396,06	830.505,66
	Canon Fijo y Variable	496.396,69	452.263,11
	Consultores	488.868,34	487.251,08
	Depreciación y Amortización	430.031,35	664.995,41
	Gastos Financieros	13.536,18	13.797,79
	Diferencial Cambiario	42.196,71	29.956,10
	Total	6.768.786,07	7.662.463,07
	Resultado	(45.839,25)	(407.037,98)

Fuente: Aguas de San Pedro

Nota: Para 2001 se aplicó una tasa de cambio de 15.851 lempiras por dólar, y para 2002 una tasa de cambio de 16.731 lempiras por dólar.

Consideraciones finales y lecciones aprendidas

Del análisis anterior nos parece relevante resaltar cinco puntos que a modo de lecciones pueden ser útiles para otros procesos de participación pública-privada bien en fase de diseño o de ejecución.

Primero, la incorporación del sector privado a la provisión de los servicios de agua y alcantarillado en San Pedro Sula fue el resultado de la interacción de tres factores: la crisis financiera de los servicios, la escasa capacidad financiera de la municipalidad y la decisión política de dar una solución estable a la crisis de los servicios de esta localidad mediante la incorporación del sector privado a los servicios.

Segundo, el proceso de participación privada experimentó un cierto rechazo por parte del gobierno municipal que sucedió al gobierno municipal que inició y concluyó el proceso para la incorporación del sector privado. Esta pauta de rechazo de los gobiernos que suceden al que toma la decisión de reformar los sistemas es frecuente en los procesos de incorporación privada, especialmente cuando los servicios dependen de entidades subnacionales, estados, municipios y provincias.

Tercero, la utilización de la tarifa mínima como criterio de selección del concesionario en servicios en los que la tarifa es muy baja genera tarifas iniciales demasiado bajas que a su vez generan problemas de sostenibilidad financiera de la concesión. A menudo este criterio de selección se utiliza para evitar el rechazo social que los

procesos de incorporación del sector privado pueden generar.

Cuarto, las subidas extraordinarias de tarifas dos o tres años después de que el concesionario inicie las operaciones son recomendables para sincronizar las subidas de tarifas y las mejoras sensibles de la calidad y evitar el rechazo social a las reformas. No obstante, esta práctica entraña el riesgo del rechazo político a esta subida. Este riesgo es particularmente acentuado en aquellos casos en que se produce un cambio de gobierno en la municipalidad que da los servicios en concesión.

Quinto, los indicadores de calidad y cobertura han experimentado mejoras en los dos años en que el operador privado se ha incorporado al servicio. Las inversiones también han aumentado. No obstante, la mejora de los servicios en San Pedro Sula de la concesión en estos momentos depende crucialmente de la estabilidad del arreglo institucional para la supervisión y control del contrato de concesión. El gobierno municipal que inició su mandato en mayo de 2002 parece haber retrasado la puesta en marcha de esta unidad. No obstante, desde septiembre de 2002 se están tomando medidas para dotar de estabilidad y autonomía a dicha unidad. Aunque se registre algún retraso, la consolidación a lo largo del año 2003 de esta unidad daría estabilidad a la concesión y sin duda aceleraría la ejecución de las inversiones de aumento de cobertura.

Referencias

- Beato, P. y A. Vives. 1996. Risk, Fiscal, and Efficiency Issues in Public-Private Arrangements for the Provision of Services. *Infrastructure*, Vol. I, No 3, pp3-14.
- Basañes, C. F, E. Uribe y R. Willig (eds.). 1999. *Can Privatization Deliver? Infrastructure for Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Savedoff, W y P. Spiller. 1999. *Spilled Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Services*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- CEPIS-OPS. 2000. *Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas. Honduras*.