



Reunión de Expertos IMTA-OCDE

*En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento
Experiencias recientes en América Latina*

México, 4-5 Septiembre 2008

Organización conjunta del IMTA (Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua) y el Comité de Inversiones de la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Análisis de la participación privada en el sector de aguas y saneamiento en una selección de países latinoamericanos

El presente documento es divulgado con el fin de servir como documento de referencia para la reunión de expertos organizada por el IMTA y la OCDE. Las opiniones expresadas en el mismo no representan necesariamente las de la OCDE o de los Gobiernos miembro

Contacto: Céline Kauffmann (celine.kauffmann@oecd.org)

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SECTOR DE AGUAS Y SANEAMIENTO EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

1. En los últimos veinte años muchos países latinoamericanos han involucrado al sector privado en la modernización y ampliación de sus infraestructuras de aguas y saneamiento. Si bien es cierto que existen prácticas comunes, cada país recurre a modelos y niveles de participación privada diferentes, con resultados variables. Este documento sirve para contextualizar la necesidad de completar un análisis conjunto de las prácticas comunes con el fin de identificar experiencias y resultados surgidos en una selección de 8 países latinoamericanos - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú.

El contexto general: divergencias entre zonas rurales y urbanas y acceso limitado al saneamiento

2. Según los datos y el análisis de la FAO, América Latina está relativamente bien dotada de recursos hídricos. La región recibe el 30% de las precipitaciones, y genera el 33% de los recursos hídricos mundiales, a la vez que representa el 15% de la superficie de la tierra, donde reside el 10% de la población mundial. No obstante, las cifras ocultan el hecho de que existen grandes disparidades espaciales y de sistemas hídricos entre los países, e incluso dentro de los mismos. Algunas regiones, en general las más pobladas, sufren una cierta escasez hídrica.

3. Desde los años 90 América Latina ha logrado avances importantes en la mejora del acceso al agua potable. El porcentaje global de acceso al agua potable aumentó del 83% en 1990 al 91% en 2004. Como consecuencia, la región ya ha alcanzado su objetivo relativo al agua potable dentro del marco de los objetivos del milenio (ODM). No obstante, el sector rural, cuyo nivel de acceso rondaba el 73% en 2004, padece de un nivel de acceso muy inferior en comparación con su homólogo urbano, con una cobertura del 96% en 2004. En todo caso, en la mayoría de los países las zonas rurales difícilmente podrán alcanzar la meta del 80% de acceso para el año 2015.

4. Asimismo, el progreso respecto a las mejoras en la cobertura de saneamiento ha sido mucho menor. En términos globales, la cobertura ha aumentado del 68% en 1999 al 77% en 2004. Las estadísticas ocultan la difícil situación que padece la región respecto al saneamiento en las zonas rurales, que en el mismo periodo ha subido del 36% al 49%. El nivel de acceso debería aumentar en un 68% en el año 2015 para alcanzar el objetivo de desarrollo del milenio (ODM).

Tabla 1. Progreso alcanzado respecto a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en países latinoamericanos seleccionados

| | Argentina | Bolivia | Brazil | Chile | Colombia | Honduras | México | Peru |
|--|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|---|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|------|
| ¿Avanzan hacia los objetivos ODM relativos al agua? | Sí (urbano) Posible (rural) | Sí (urbano) No (rural) | Sí (urbano) No (rural) | Sí (urbano) No (rural) | Sí (urbano) No (rural) | Probable (urbano) No (rural) | Sí | No |
| ¿Avanzan hacia los objetivos ODM relativos al saneamiento? | Sí | No | No | Sí en zonas urbanas. No en zonas rurales | Sí (urbano) No (rural) | No, pero progresando rápidamente | Sí (urbano) No (rural) | No |

Fuente: OCDE, División para Inversiones, basado en varias fuentes, incluyendo PNUD (2006).

Variabilidad de los resultados operativos en el sector hídrico

5. Para mejorar la efectividad de los sistemas de agua y saneamiento es necesario que la gestión operativa sea eficiente y racional. El análisis de 6 indicadores de gestión operativa expuestos en la tabla 2 apunta a que los países pueden clasificarse de acuerdo con su desempeño global, aunque se constata una gran variabilidad entre países y a nivel nacional.

6. Los países que muestran los mejores resultados incluyen Chile, Brasil y Argentina. Honduras, Perú y Bolivia obtienen resultados inferiores, sobre todo respecto al suministro continuo de agua, la relación de cobertura de los costes de explotación y el cobro de facturas. Una vez más existen notables diferencias a nivel nacional y entre países. Por ejemplo, hay una gran variedad a nivel nacional en cuanto a la continuidad del abastecimiento de agua según el estado de la infraestructura municipal, la administración local del servicio, y la disponibilidad de agua. Esta diversidad nacional es más destacable en México y Brasil, donde la disponibilidad de recursos hídricos es muy dispar entre las regiones.

7. El volumen de agua perdida de las tuberías de conducción también varía entre los países seleccionados pero es, en general, elevado – desde 34% en Chile hasta casi el 40% en Brasil, entre 42 y 44% en México, y el 45% en Perú. En Colombia la cifra alcanza casi el 50%, muy por encima del 15 al 20% que los países de la OCDE definen como buena práctica. Están muy lejos de los mejores resultados en Asia y África, es decir Singapur y Phnom Penh, con volúmenes perdidos respectivamente del 4,5 y del 6%, y Windhoek, Namibia, donde el volumen de agua no contabilizado cayó al 10% en 2006.

8. El coeficiente de cobertura de los costes de explotación también varía enormemente según las condiciones y las prácticas locales. En Perú, 6 de 46 operadores operan con márgenes de explotación negativos. En el sur de México ciudades como Oaxaca padecen coeficientes tan bajos como un 14,9%. En Argentina, el Chaco registra un 110,5% mientras Catamarca, una provincia más desarrollada, está en el 75,9%. En Bolivia, La Paz y El Alto están en el 70% mientras que la compañía hídrica de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra tiene un coeficiente del 142%. Se debe ejercitar cierta cautela a la hora de evaluar el coeficiente de cobertura de costes. Los coeficientes más elevados pueden apuntar a una situación financiera sana para el operador, pero no necesariamente implican una infraestructura de abastecimiento y saneamiento más eficiente y moderna. En algunos casos puede incluso enmascarar una falta de reinversión en infraestructuras¹ que a la larga puede desembocar en problemas de sostenibilidad. En una situación ideal el coeficiente de cobertura de costes debería evaluarse en paralelo a los datos relativos a la reinversión.

9. En Honduras y Perú la tasa de cobro de facturas es muy baja, mientras que es más elevada en Chile, Brasil y México. Sin embargo en México este indicador varía mucho - entre las grandes ciudades la mayor tasa se encuentra en Monterrey al 99%, el 89% en Chihuahua y el 100% en Campeche, 57% en Veracruz y 42% en Tepic. En Brasil se constata un contraste muy similar: en Sao Paulo la tasa de cobro de facturas supera el 90%, pero la tasa global de pérdida en el cobro de facturas entre las empresas estatales de servicio público alcanzó el 12 % en 2002.

10. Curiosamente, según las cifras del Banco Mundial para el año 2000, el índice de empleados en las empresas estatales de servicio público en Brasil era inferior (3.7) al de las empresas de servicio público municipales (5.8) y de las empresas de servicios de gestión privada (6.4) En Colombia, Puerto Carreño (9.1) arroja un índice particularmente elevado en comparación con otros índices de mano de obra más eficientes, tales como los de Riochacha (2.9) y Cartagena (2.3). En México se da un contraste importante entre las grandes urbes como Acapulco (12.4) y Oaxaca (6.6) y las ciudades de Monterrey (3.7) y Tijuana (3.9). En Chile el índice es relativamente bajo, entre el 2 y el 3 para la mayor parte del país, e incluso desciende al 1.03 en Santiago.

11. Finalmente, es importante señalar que el volumen de información disponible varía enormemente entre países. Por ejemplo, en Argentina no hay datos exhaustivos sobre la calidad del agua y el saneamiento, y la poca información que existe no es muy fiable, sobre todo dado el reciente escándalo respecto a los datos recabados por la oficina nacional de estadísticas INDEC. En varios países, como Argentina y México, los operadores auditan y publican sus propios informes de resultados, y la auditoría externa es muy escasa. Chile es una excepción notable, donde una empresa de auditoría externa realiza la recogida de datos y el control y seguimiento de los resultados.

¹ Pineda (2002).

Tabla 2. Indicadores de resultados operativos en países latinoamericanos seleccionados.

| | Abastecimiento continuo de agua | Cálculo del volumen de agua perdido | Coefficiente de cobertura de costes de explotación | Tasa de cobro de facturas | Empleados por 1000 conexiones |
|------------------|--|--|---|---|--|
| Argentina | En general 24h/d. Racionamiento regional durante periodo de sequía | 31% BA, 50% Catamarca; 45% Chaco; 40% Tucumán (2006) | 16% BA, 75.9% Catamarca; 110.5% Chaco; 97.2% Tucuman (2006) | 86% BA, 57.2% Catamarca; 75.9% Chaco; 71.8% Tucumán (2006) | ND BA, 2.2 Tucuman (2002); 2.7 Trelew (2005) |
| Bolivia | No. Cercado 15h/d. 24h/d La Paz y El Alto | 28% La Paz y El Alto 29% Santa Cruz de la Sierra 21% Sucre (2005) | 79% La Paz y El Alto; 142% Santa Cruz de la Sierra ; 79% Sucre (2005) | 66% Santa Cruz de la Sierra (2005) | 1.7 La Paz y El Alto; 2.9 Sucre (todo 2005) |
| Brasil | Racionamiento regional durante periodos de sequía | 39.8% media nacional; 32% en Sao Paulo, 44% en Porte Alegre (2006) | 158% Porto Alegre, 188% Sao Paulo (2006) | 93% Sao Paulo, 89% Porto Alegre (2006) | 2.62 Sao Paulo (2006); (3.7) proveedores públicos, (5.8) proveedores municipales (6.4) proveedores privados (2000) |
| Chile | Sí | 34% media nacional (2006) 28% Santiago (2005) | 164% Santiago (2006) | 116% Santiago (2006) | 1.03 Santiago (2006); 2 a 3 en otras zonas (2006) |
| Colombia | No. 2/3 de los hogares en las grandes zonas urbanas. El abastecimiento no es continuo en los municipios de menor tamaño. | 49% media nacional; 45% Los Patios; 38% Puerto Carreño (2003); 41% Cartagena | 162% Los Patios (2003); 169% Puerto Carreño (2003); 145% Maicao (2005); 108% Barrancas (2005) | 50% Los Patios; 79% Puerto Carreño (2003); 99% Cartagena (2005) | 4.4 Los Patios (2003); 9.1 Puerto Carreño (2003); 2.3 Cartagena (2005); 4.85 Barrancas (2005) |

| | | | | | |
|-----------------|--|--|--|---|---|
| | 24h/d en Cartagena (2005) | (2005) | | | |
| Honduras | No | < 40% | ND | ND (pero bajo) | ND |
| México | No. 55% de usuarios disponen de acceso intermitente (2000). Cancún 12h/d (2005) | 42-44% media nacional | 110% Aguascalientes; 90.83% Monterrey; 223.3% Toluca, 59.3% Hermosillo, 14.9% Oaxaca | 81.1% media nacional; 70% Tijuana; 99% Monterrey. | 5.1 México DF, 5.3 Toluca, 3.7 Monterrey, 3.1 Tijuana, 2.8 Aguascalientes, 6.6 Oaxaca |
| Perú | No. 17h/d de media en 2005. 37% de los operadores suministra agua durante menos de 12h/d, 37% entre 12 y 20h/d y el 26% más de 20h/d | 45% media nacional; 30% Tacna; 57% Loreto; 41% Lima (2005) | 89% Loreto, 141% Huancayo, 126% Lima (2005) | ND | 1.4 Lima; 3.1 Loreto |

Fuente: OCDE, División de Inversiones, basado en fuentes locales, IB-Net, IADB (2006) y Banco Mundial (2006)

Tabla 3: Necesidades de financiación en América Latina

| | Inversión necesaria para los ODM agua (\$mill/año, 2005) | Inversión necesaria para los ODM saneamiento (\$mill/año, 2005) | AOD para agua y saneamiento (\$/mill, 2005) | Gasto Público (% PIB) | Alcance del sistema financiero (Crédito privado/PIB, 2006) |
|------------------|---|--|--|------------------------------|---|
| Argentina | 80 | 141 | 0.1 | N/A | 12.6% |
| Bolivia | 16 | 17 | 16 | 0.62% (2000) | 36.1% |
| Brasil | 362 | 586 | 20.7 | 0.38% (2002) | 35.3% |
| Chile | 35 | 56 | 0.2 | 0.67% (2001) | 67.7% |
| Colombia | 80 | 86 | 0.5 | 0.36% (2001) | 35.7% |
| Honduras | 303 | 22 | 29.2 | N/A | 39.7% (2005) |
| México | 227 | 227 | 72.2 | 0.27% (2003) | 19% |
| Perú | 39 | 44 | 12.5 | 0.5% (2000) | 17.4% |

Fuente: OCDE, División de Inversiones (2008) basada en varias fuentes incluyendo la Revisión del Gasto Público en Infraestructura, Banco Mundial, 2005.

12. Muchos países han procurado atraer al sector privado para responder a las necesidades de financiación de agua y saneamiento y mejorar la eficiencia de los sistemas hidrológicos. De hecho, en los países incluidos en este análisis prevalecen la gestión y la financiación pública, con la notable excepción de Chile. Aún así, la mayoría de los países ha tenido alguna experiencia de participación privada a través de mecanismos de contratos COT (construcción, operación y transferencia - BOT por sus siglas en inglés) para el desarrollo y gestión de plantas de tratamiento de aguas, o mediante acuerdos de colaboración público/privada para la gestión de servicios hidrológicos.

Oportunidades de participación del sector privado en el ámbito del agua y del saneamiento.

13. En América Latina existe una larga historia de privatización del sector de aguas que se remonta a finales del siglo XIX. Sin embargo, tras años de centralización, a mediados del siglo XX, en muchos países ha sido necesario descentralizar los servicios hídricos para dar cabida a los agentes del sector privado. Hoy día Chile es líder en el sector en cuanto al alcance de compromisos contractuales, alcance de la participación del sector privado y resultados obtenidos. Argentina también inició un programa de inversiones en la década de 1990, pero en la actualidad demasiados contratos se han visto rescindidos o carecen de estabilidad. Por el contrario, Brasil, Colombia y México se han comprometido a la utilización de mecanismos de financiación privada a menor escala mediante contratos municipales. Finalmente, Perú, Bolivia y Honduras son países

con infraestructuras hidrológicas menos desarrolladas que han optado por una estrategia de participación de los agentes privados con cierto retraso.

14. En la mayoría de los casos ha sido necesario modificar la legislación o la Constitución para permitir la participación del sector privado en lo que tradicionalmente se ha considerado ámbito de patrimonio y propiedad exclusivamente público. México inició el proceso con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992, Colombia aprobó una amplia política para el sector en 1994, y Honduras promulgó una Ley Marco sobre Aguas en 2003 y está actualmente adaptándose al nuevo papel regulador. En Chile no existen limitaciones a la propiedad extranjera de los servicios hidrológicos, pero en México las empresas privadas deben tener una participación nacional de al menos el 51%. Tanto Perú como Honduras están actualmente creando sus respectivos marcos institucionales para dar cabida a una mayor participación del sector privado.

15. En los países latinoamericanos seleccionados la inversión privada se ha realizado tanto en el ámbito de las empresas de servicio de redes de agua y saneamiento como en las plantas de tratamiento de aguas. El mecanismo contractual prevalente ha sido la concesión de contratos, COT (construcción, operación y transferencia) y sus variantes, y en el caso de Chile la desinversión. En Colombia, y en menor medida en México, se ha recurrido a contratos de arrendamiento y gestión que confieren al sector privado un riesgo comercial menor, ya que solamente se cede la responsabilidad de la administración sin inversión de capital, y normalmente los contratos son de corto plazo. Los COT son típicos de México y Brasil. Las concesiones abundan en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En el caso de Chile, el Estado vendió la mayoría de las participaciones en las empresas más importantes de servicios públicos hídricos mediante acuerdos de desinversión entre los años 1998 y 2001. Chile comenzó a transferir los derechos de explotación al sector privado a través de concesiones a 30 años, pero no ha transferido directamente la titularidad al completo de todos los activos sino que ha adoptado un mecanismo escalonado mediante EMOS (empresa municipal de obras), subcontratando varios servicios antes de proceder a la desinversión. Este mecanismo ha hecho posible un mejor entendimiento de las repercusiones de la participación del sector privado y un aumento en la confianza mutua.

Tabla 4. Participación del sector privado en una selección de países latinoamericanos (1990-2006)

| | Inversión años | Tipo de contrato | Contratos en vigor | Contratos terminados | Sector y formato | ejemplos clave |
|------------------|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------------|---|---|
| Argentina | 1991 (Corrientes) 2000 (Catamarca) | Concesión (18) | aprox. 11 | 6 rescindidos 1 concluido | Principalmente gran escala Empresa de servicio público. Nivel provincial (18) | Corrientes, Formosa, Tucumán, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Salta, Santiago del Estero; Área Metropolitana Buenos Aires |
| Bolivia | 1997; 1999 | Concesión (2) | 0 | 2 rescindidos | Servicio público limitado (2) | La Paz/El Alto y Cochabamba |

| | | | | | | |
|-----------------|--|--|-----------|-------------------------------|---|--|
| Brasil | 1994-2004 | Concesión (39); COT (10) | aprox. 48 | 1 rescindido 2 concluidos | Principalmente pequeña escala y local. Empresas de servicio público (41) Plantas de tratamiento de aguas (11) | En el Estado de Rio de Janeiro: Santo Antonio de Padua, Nova Friburgo y Guapimir. En el Estado de Sao Paulo: Serrana, Tambau y Mirassol |
| Chile | 1993-2005 | Concesión (10); Desinversión (7) | 19 | 1 rescindido | Principalmente a gran escala, empresa de servicio público regional (17) Plantas de tratamiento de aguas (3) | Los 53 operadores urbanos son o bien de propiedad o de gestión privada, y dan cobertura a la mayoría de las 15 regiones federales. |
| Colombia | 1994-2006 | Concesión (27); Gestión y arrendamiento (22) | aprox. 45 | 3 rescindidos | Principalmente empresas locales de servicio público (45) | Concesiones: Barranquilla, Barrancas, Tunja, Riochacha, San Marcos; M&L: Cartagena, Santa Maria; Planta de tratamiento de aguas en modalidad COT en Bogotá |
| Honduras | 2001 | Concesión (1) Gestión y arrendamiento (1) | 2 | 0 | Empresa de servicio público limitado (1) | San Pedro Sula (concesión); Aguas de Puerto Cortés (M&L, capital mixto) |
| México | 1993-2001; 2004 (plantas de tratamiento) | COT (19), concesiones (3), Gestión y arrendamiento (2) | aprox 27 | 4 rescindidos 2 concluidos | Contratos limitados y locales para servicio público (5) Varias plantas de tratamiento de aguas (20); | Concesiones: Aguascalientes, Cancún, Saltillo (capital mixto); M&L: D.F. y Puebla |
| Peru | 2001, 2005 | COT, concesión | 2 | 0 | Limitado y local: COT para planta de tratamiento de aguas (1), concesión (1) | Agua Azul en Lima, Cuenca del Río Chillo (COT, planta de tratamiento) y EMFAPA Tumbes (concesión) |

Fuente: OCDE, El Agua de un Vistazo (“*Water at a Glance*”).

16. Mientras que en Cochabamba y El Alto (Bolivia) y en Tucumán y Buenos Aires (Argentina), se han producido rescisiones de contratos que han causado cierto revuelo, la mayoría de los contratos siguen activos. Las cancelaciones mencionadas han tenido dos consecuencias importantes. Han contribuido a una lenta inversión extranjera en aguas y saneamiento en la región, lo cual representa una gran diferencia en comparación con las tensiones inversionistas de los años 1990. También han sacado a la luz algunas de las dificultades a las que se enfrenta el

sector de aguas y saneamiento desde hace unos años, sobre todo el fuerte impacto de la crisis monetaria y las complejas ventajas y desventajas intrínsecas a la fijación de tarifas. En la provincia argentina de Tucumán surgió un conflicto en 1995 cuando el concesionario aumentó las tarifas en un 106% ², desencadenando protestas en toda la provincia encabezadas por los consumidores, los cuales se negaron a pagar las tarifas del agua. En 1998 la empresa extranjera se retiró de la provincia.

17. En los años 1995 y 2005 respectivamente los contratos en Aguascalientes y Cancún en México sufrieron un fuerte revés, debido a las crisis económicas de la época. Dichas crisis dieron lugar a una devaluación de la moneda nacional, lo cual incrementó el coste de las operaciones y redujo la capacidad de pago del consumidor. En estas circunstancias los políticos dudaban ante la posibilidad de aumentar el precio del agua, y los operadores se vieron enfrentados a una deuda imposible de cobrar. En el caso de las concesiones de Aguascalientes y Cancún, el Banco Nacional de México, Banobras, ayudó a los concesionarios privados a cubrir la deuda. En Buenos Aires, tras un cambio de Administración, la concesión privada fue rescindida y sustituida por un operador público en 2006.

18. En los casos más extremos de Cochabamba y El Alto/La Paz, Bolivia, los contratos se rescindieron antes de su vencimiento, en 2000 y 2006 respectivamente. La objeción a los contratos surgió cuando el gobierno aprobó la Ley 2030, que a los ojos de algunos representaba la concesión del monopolio sobre los recursos hídricos a la empresa. Con el fin de iniciar la recuperación de parte de las enormes inversiones realizadas, antes de iniciar la concesión el operador privado, *Aguas de Tunari*, incrementó la tarifa en un 35%, forzando al consumidor a pagar más por el mismo servicio de mala calidad³. La resistencia organizada desembocó finalmente en una huelga general, con heridos civiles y policiales en 2000 y 2005. Tras estas rescisiones de contrato la voluntad política y pública se puso en contra de la participación de operadores hídricos privados, en particular, empresas internacionales.

19. Aunque en la región se están firmando pocos contratos nuevos de servicios públicos hídricos con inversión extranjera, sigue existiendo inversión privada nacional en muchos de los países. En Colombia hay muchos nuevos acuerdos con participación público/privada (por ejemplo, en Cartagena) que se adaptan al contexto cultural local. El planteamiento novedoso que ha adoptado Colombia incluye la contratación de pequeños empresarios locales, el uso de contratos controlados conjuntamente por las corporaciones locales, entidades privadas internacionales y locales, y programas de ayudas cruzadas para los más desfavorecidos. En Chile el 57% de la participación privada está en manos de inversores nacionales en empresas como CORFO, Grupo Luksic y el Grupo Solari⁴. En México la titularidad de la concesión está en manos de una empresa nacional de construcción e infraestructuras, el Grupo Mexicano de Desarrollo.

20. Los acuerdos público/privados actualmente vigentes en Saltillo, México y Agua de Puerto Cortes, Honduras, representan otra tendencia prometedora. De conformidad con estos arreglos de “concesión mixta”, las empresas privadas comparten riesgos y titularidad con una empresa

² Crenzel (2003). De la promesa de universalización del servicio a la protesta universal: la privatización de los servicios de agua y saneamiento en Tucumán, Argentina.

³ Laurie y Crespo (2003). Informe Estratégico Nacional: Bolivia.

⁴ SISS, 2007

pública durante la vida de la concesión. Por ejemplo, en 2001, la corporación local de Saltillo aprobó la unificación de la municipalidad con una empresa privada, Aguas de Barcelona (AGBAR), que adquirió una participación del 49% en la nueva empresa de capital mixto. En esencia, la corporación municipal mantiene la participación dominante y controla el recurso, pero la administración y la ejecución de los proyectos se transfieren al sector privado. Este tipo de acuerdo puede ayudar a generar el capital de inversión necesario mientras el riesgo político y comercial se distribuye entre las empresas privadas y la Administración.

21. Los términos del contrato suscrito en Salta, Argentina, son otro ejemplo de alternativas para repartir el riesgo entre el sector público y el privado. En este contrato la provincia ha financiado parte de la infraestructura a través de subsidios públicos y ha reconocido la dificultad de realizar todas las mejoras y el mantenimiento de la infraestructura con los ingresos generados. El contrato ha dado los resultados esperados gracias a la buena coordinación entre los diversos niveles de la Administración y los ministerios, las medidas prácticas adoptadas para ampliar el servicio a los pobres, y un contrato flexible⁵. La concesión se sobrepuso a una profunda crisis económica en 2001, corroborando el hecho de que las empresas nacionales pueden ser más flexibles en momentos de crisis económica, ya que típicamente contraen menos deuda a corto plazo con inversores internacionales que sus homólogos multinacionales. Las empresas nacionales pueden tener mayores incentivos para trabajar en colaboración más estrecha y aliarse con agencias locales que pueden ofrecer mayor coordinación, flexibilidad y paciencia contractual en tiempos de inestabilidad económica⁶.

22. SABESP, una unión de empresas cotizada en la Bolsa de valores de Nueva York (NYSE), representa otra iniciativa contractual innovadora en la prestación del servicio público de aguas de Sao Paulo. SABESP es una empresa pública con personalidad jurídica, y se considera una de las operadoras más sólidas de la región en términos financieros, quizás debido al hecho de que tiene acceso directo al mercado de capitales y crédito de la banca comercial. La distribución del riesgo entre varios actores públicos y privados, nacionales e internacionales, puede dar lugar a acuerdos contractuales más sostenibles - particularmente en épocas de hiperinflación, caídas bruscas en los mercados de productos básicos, y crisis económicas.

Marco institucional de la infraestructura hídrica

23. Tal como observa la OCDE en los “*Principios para la Participación Privada en Infraestructura*” (*Principles for Private Participation in Infrastructure*), un entorno institucional bien definido constituye un elemento clave para la participación eficaz de la empresa privada en las infraestructuras hidrológicas. A comienzos de los años 1990, un gran número de países latinoamericanos establecieron marcos reguladores para la supervisión de los acuerdos de participación público/privada de la época. En estos países, el sector de aguas y saneamiento típicamente cuenta con dos formas de supervisión institucional: 1) políticas y programas de seguimiento generales a todo el sector (por ejemplo, mediante confederaciones hidrológicas, leyes sobre el suministro de aguas, Ministerio del Medio Ambiente), y 2) reglamentación económica del suministro de agua (por ejemplo, mediante una agencia reguladora federal,

⁵ Saltiel et Maywah (2007). Argentina: La colaboración público/privada de Salta.

⁶ Post (2008). Activos líquidos y Contratos Fluidos: Una explicación de los efectos desiguales de la Privatización del Agua.

agencias reguladoras nacionales o municipales). Estas dos funciones pueden estar contenidas en la misma agencia, o repartidas entre varias instituciones nacionales. Los operadores privados están típicamente controlados/monitorizados por una autoridad reguladora o una autoridad responsable del diseño de políticas hídricas.

Tabla 5. Marcos reguladores en una selección de países latinoamericanos

| | Presencia de agencia reguladora | Actividades | Independencia | Fecha de Creación |
|------------------|--|--|---|--|
| Argentina | No hay agencia reguladora nacional. La regulación es provincial: existe una agencia reguladora en 14 de las 23 provincias | No existe una política de regulación nacional coherente. Cada provincia determina los niveles de control y seguimiento, tarifas fiscales, y otras responsabilidades reguladoras. Actividades corrientes: seguimiento del cumplimiento de las normas, calidad de aguas, supervisión de políticas tarifarias, ampliación de cobertura, inversión, protección del medio ambiente y del consumidor | Poca autonomía respecto a potestad política y empresa regulada | AOSC, 1991 (Corrientes) ETOSS, 1992 (Buenos Aires) ENRESS, 1995 (Santa Fe) EPAS, 1993 (Mendoza) |
| Bolivia | Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) www.sisab.gov.bo | Otorga/renueva concesiones y licencias, controla la prestación de servicio, revisa y aprueba las tarifas, actúa como mediador entre los usuarios y los proveedores del servicio en caso de reclamaciones. Vela por el cumplimiento de las normas y leyes. | Sí, pero la situación política es volátil | 1999 |
| Brasil | No existe agencia reguladora nacional, ni en los Estados ni a escala municipal. La Agencia Nacional de Aguas de Brasil (ANA) establece y vela por el cumplimiento de las políticas hídricas. www.ana.gov.br | No existe “cultura reguladora”, y los operadores a menudo se auto-regulan. 14 de los Estados en Brasil han creado agencias reguladoras (multisectoriales) que abarcan agua y saneamiento. ANA es el organismo responsable de la aplicación de la policía hidráulica medioambiental y de las cuotas de demanda hidráulicas. | Injerencia política Las prácticas regulatorias en los Estados son muy débiles y limitadas. | ANA (2000) |
| Chile | Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) regula los prestatarios de | SISS controla el cumplimiento, impone sanciones, requiere informes, audita las cuentas, establece tarifas, controla la | Sí | 1990 |

| | Presencia de agencia reguladora | Actividades | Independencia | Fecha de Creación |
|-----------------|---|---|-----------------|---|
| | servicio www.siss.cl | descarga de efluentes industriales El Ministerio de Sanidad establece y controla las exigencias de calidad de agua potable en las zonas urbanas y rurales | | |
| Colombia | El SSPD regula a los proveedores de servicio de aguas; la Comisión de Regulación del Agua (CRA) establece la política sectorial www.superservicios.gov.co | El SSPD apoya a auditores externos que supervisan la oferta de servicios como calidad, mantenimiento de infraestructuras, establecimiento de tarifas. Realiza el seguimiento de las subvenciones cruzadas. La CRA fomenta la competencia entre proveedores de servicio, controla los monopolios, define las reglas de fijación de tarifas, pero no supervisa la aplicación de esta normativa | No | 1991 |
| Honduras | Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS). www.ersaps.gob.hn | Control de calidad de aguas, prestación de servicio equitativa, supervisión del respeto de los derechos de los usuarios del agua, fomenta la política de autosuficiencia de los operadores, participación civil y el desarrollo sostenible | No | 2003 |
| México | La Administración Federal es responsable de la regulación económica. Regulación limitada por la administración de los Estados. CONAGUA vela por la aplicación de la Ley Nacional de Agua y promueve la política del sector. www.cna.gob.mx | CONAGUA es la entidad responsable de velar por la distribución de licencias de derecho de uso, la planificación y construcción de infraestructuras hidrológicas, y la promoción de la participación del sector privado. Compila estadísticas e informes de resultados de los operadores basados en la auto-evaluación. | No | Las autoridades locales empezaron a crear entidades reguladoras aproximadamente en 1992 CONAGUA (1989) |
| Peru | La Superintendencia nacional de Servicios de Saneamiento | SUNASS establece y aprueba las tarifas a petición de las empresas de servicio público (cada proveedor tiene sus | Si, pero frágil | 1992 |

| | Presencia de agencia reguladora | Actividades | Independencia | Fecha de Creación |
|--|---|--|---------------|-------------------|
| | (SUNASS). www.sunass.gob.pe | propias tarifas) establece normas, controla el cumplimiento de la legislación sectorial, resuelve los contenciosos entre usuarios, responde a las reclamaciones de los consumidores. | | |

Fuente: OCDE, “El agua de un vistazo” (*Water at a Glance*).

24. Chile, Colombia, Bolivia, Perú y Honduras han creado una autoridad reguladora federal responsable de la revisión y aprobación de tarifas, control y aplicación de niveles de calidad de servicio que otorga las concesiones y, a distintos grados, de imponer medidas sancionadoras a los operadores por falta de cumplimiento. En contraste, el marco institucional en Argentina y Brasil ha trasladado la responsabilidad reguladora a las administraciones de los estados/provincias o municipios. Debido a la escasez de recursos administrativos, técnicos y financieros en el ámbito local, la regulación es a menudo precaria y en muchos casos, inexistente.

25. La mera creación de una agencia reguladora no siempre ha ayudado a aclarar las responsabilidades institucionales. Aunque en Honduras, Bolivia y Perú se estableció una agencia reguladora estatal con un papel bien definido respecto a la regulación económica, las turbulencias políticas y la falta de experiencia administrativa limitan la efectividad del arreglo institucional. Es más, en Honduras, el marco jurídico y regulatorio consiste de veinte instrumentos legales que asignan responsabilidades diferentes pero solapadas a muchas agencias hidrológicas. En algunas regiones de Brasil, México y Argentina, la agencia reguladora es a la vez el prestatario del servicio, lo cual genera conflictos de intereses.

26. Aunque la regulación independiente se ve comprometida en los países del estudio, varios han realizado esfuerzos importantes para reforzar el marco institucional que rige al sector de las infraestructuras hídricas. En Chile, el arbitraje independiente constituye el mecanismo de resolución de conflictos entre usuarios. En Colombia la SSPD encarga estudios de satisfacción de los consumidores para con los servicios hídricos, hace un seguimiento de las mejoras logradas con el paso del tiempo, e identifica las áreas problemáticas. En México, donde la regulación en el ámbito local es limitada, CONAGUA centraliza, hace un seguimiento y publica datos relativos al desempeño del servicio, tarifas, acceso al agua y las obras hidráulicas. En Honduras y Perú, las experiencias con agencias reguladoras son bastante recientes, pero la voluntad política ha ayudado a la creación de estructuras iniciales y se han alcanzados grandes logros, a medida que la política hidrológica se ha ido convirtiendo en un asunto cada vez más importante para los gobiernos.