

## **Economía Política en la Provisión Pública de Agua Potable y Saneamiento en América Latina**

Santiago Urbiztondo \*

Noviembre 2011

### **Índice**

Siglas utilizadas en el documento .....	1
1. Motivación y Síntesis.....	3
2. Cobertura de W&S en América Latina .....	5
3. La provisión de W&S en América Latina: más allá de la cobertura .....	11
1. Rasgos institucionales salientes del sector W&S.....	11
2. Indicadores de desempeño de algunas empresas seleccionadas .....	20
3. Reflexiones iniciales en cuanto al foco de la investigación.....	21
4. Las empresas públicas de W&S en el análisis económico estándar .....	24
1. Los desafíos generales en la provisión de servicios públicos de infraestructura .....	24
2. La particularidad de los servicios de agua y saneamiento .....	28
3. Sobre la gestión de empresas públicas en general .....	30
4. Sobre la evidencia empírica referida a la gestión pública en W&S.....	33
5. El análisis de la economía política, hipótesis y preguntas de investigación .....	37
1. Introducción .....	37
2. Un modelo simple para el análisis de la economía política en W&S .....	38
3. Implicancias sobre el foco y los datos necesarios para la investigación.....	41
4. Algunas hipótesis y preguntas emergentes .....	44
6. Propuesta de estrategia de investigación empírica.....	46
Referencias.....	53
Anexo 1: Hipótesis y preguntas para caracterizar la economía política en WSP (2011) .....	55
Anexo 2: Pre-determinación de estudios de casos a priori más atractivos .....	57

*\*) Economista Jefe, FIEL, y Profesor Titular, Economía y Regulación de los Servicios Públicos, FCE-UNLP. Este documento contiene un informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el contexto del proyecto de creación de conocimiento (KCP) “Key Issues in Water and Sanitation Governance” (RG-T1858). Agradezco los comentarios al documento base de Matthias Krause y Jorge Ducci, economistas de la División de Agua y Saneamiento del BID.*

### ***Siglas utilizadas en el documento***

AMAT: Empresa Aguadora de Matagalpa, Nicaragua

ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, El Salvador

ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Costa Rica

ASEP: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, Panamá

AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Costa Rica

AySA: Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., Argentina

BOT: *Build, Operate and Transfer*

CAASD: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo, República Dominicana

CAF: Corporación Andina de Fomento

CEDLAS: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, UNLP

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua, México

CONAPAS: Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Nicaragua

CONASA: Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Honduras

CORFO: Corporación de Fomento, Chile

CRA: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Colombia

DINASA: Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento, Uruguay

EAA: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Colombia

EICE: Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Colombia

EMAAP-Q: Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito, Ecuador

EMBASA: Empresa Baiana de Aguas e Saneamento S.A., Brasil

EMC: Empresas Municipales de Cali, Colombia

EMPAGUA: Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, Guatemala

ENACAL: Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, Nicaragua

EPM: Empresas Públicas de Medellín, Colombia

EPS: Empresas Prestadoras de Servicios, Perú

ERSAPS: Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, Honduras

ERSSAN: Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Paraguay

ESPH: Empresa de Servicios Públicos Heredia, Costa Rica

ESSAP: Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay, Paraguay

ETAPA: Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado, en Cuenca, Ecuador

FAF: Fondo de Asistencia Financiera, Venezuela

FAIS: Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social, México

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Argentina

GRAU: Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau, en Piura, Perú

HIDROCAPITAL: Hidrología de la Región Capital, en Distrito Capital y estados de Miranda y Vargas, Venezuela

HIDROCENTRO: Hidrología del Centro, en estados de Aragua, Carabobo y Cojedes, Venezuela

HIDROVEN: Hidrología de Venezuela, Venezuela

IDAAN: Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Panamá

INAA: Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, Nicaragua

INAPA: Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, República Dominicana

INAPA: Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, República Dominicana

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONDESPAS: Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de de Agua Potable y Saneamiento, Venezuela

OSE: Obras Sanitarias del Estado, Uruguay

OSN: Obras Sanitarias de la Nación, Argentina

PMP: *Policy Making Process*

SAGUAPAC: Cooperativa de Servicios Públicos de Santa Cruz Lta., Bolivia.

SANAA: Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Honduras

SEDAPAL: Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima, Perú

SEDAPAR: Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa, Perú

SEMAPA: Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, Cochabamba, Bolivia

SENAPA: Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado, Perú

SENDOS: Servicio Nacional de Obras Sanitarias, Chile

SISAB: Superintendencia de Saneamiento Básico, Bolivia

SISS: Superintendencia de Servicios Sanitarios, Chile

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública, Perú

SSPD: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Colombia

SUNASS: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Perú

UG: Unidades de Gestión, Venezuela

UNLP: Universidad Nacional de La Plata, Argentina

URSEA: Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, Uruguay

W&S: Water & Sewerage

WB: World Bank

WSP: *Water and Sanitation Program*, WB

## 1. Motivación y Síntesis

Este documento contiene los elementos básicos para avanzar en la definición de un proyecto de investigación en torno a la economía política de la provisión pública de los servicios de agua y saneamiento (W&S) en áreas urbanas de América Latina. El mismo pertenece al Componente 1 del proyecto de creación de conocimiento (KCP) “*Key Issues in Water and Sanitation Governance*” (RG-T1858), y será utilizado para la preparación de los términos de referencia que orientarán y servirán para seleccionar las propuestas de 4 estudios de casos en la región.

De manera consistente con los objetivos centrales del Componente 1 del Proyecto KCP, el proyecto de investigación –integrado por este documento, los estudios de caso y su posterior interpretación integral– tiene dos objetivos centrales:

- i) mejorar la comprensión de las razones detrás de los resultados insatisfactorios en la provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales (W&S) en la región en términos de cobertura y calidad de los servicios y eficiencia y sostenibilidad financiera de los prestadores; y
- ii) realizar recomendaciones prácticas para mejorar las políticas de los gobiernos de la región y las operaciones del Banco tomando en cuenta aspectos críticos de la gobernanza del sector en cada contexto.

El contenido de este informe es el siguiente. En la Sección 2 se examinan distintos indicadores de cobertura de W&S disponibles a nivel nacional en América Latina, donde se observan niveles de provisión en promedio bajos (particularmente en saneamiento), con distintas velocidades de progreso, altas disparidades entre países ricos y pobres, entre áreas rurales y urbanas, y según familias de distintos niveles de ingreso dentro de ellos. En la Sección 3 se describen brevemente los aspectos salientes en materia de organización institucional y modelos de gestión vigentes en cada país, así como también distintos indicadores del desempeño (cobertura, calidad y eficiencia) de algunas empresas públicas en varios de ellos. La distinta evidencia recolectada sugiere preliminarmente la conveniencia de orientar la investigación posterior al estudio de los detalles que permitan explicar, y eventualmente corregir o modificar, las distintas experiencias y sus resultados dentro de los diversos contextos políticos, económicos, culturales y sociales que las caracterizan

Con el fin de identificar potenciales virtudes y debilidades de diversos modelos de gestión adoptados en la provisión pública de W&S, la Sección 4 contiene una revisión sintética del enfoque económico (normativo y positivo) aplicado a los servicios públicos en general y a la provisión pública de W&S en particular. Dicha discusión confirma adicionalmente la necesidad de estudiar los detalles de los casos específicos para poder identificar el mejor ajuste –o “mejor

arreglo”– de cada diseño al contexto respectivo (en vez de suponer la conveniencia de un modelo de gestión único de aplicación universal).

La Sección 5 discute el enfoque de economía política a partir del cual se cree posible comprender la diversidad de desempeños a partir de los rasgos estructurales e institucionales particulares donde se desempeña cada prestador. En el modelo analítico propuesto, lo que debe explicarse – las “*variables dependientes*”– son los resultados en materia de cobertura y calidad de los servicios, y en materia de eficiencia y sostenibilidad financiera de los operadores. El conjunto principal de “*variables explicativas*” está compuesto por distintos factores del contexto básico histórico (características del PMP general, del PMP sectorial y de posibles shocks históricos relevantes para el sector W&S) que permitan explicar porqué, en los ámbitos o “arenas” sectoriales donde los distintos agentes económicos y políticos interactúan por sí mismos o por medio de sus representantes, se han adoptado diseños específicos en materia de gobernanza corporativa, regulación, inversión y tarifas (“*variables intermedias*”). Así, los resultados de la gestión en materia de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera serían el resultado de la interacción entre las políticas o diseños específicos hacia el sector y los factores externos (PMP general y sectorial) que moldean su aplicación efectiva y reafirman o debilitan la credibilidad y funcionamiento efectivo del conjunto de reglas vigentes.

Las hipótesis generales del proyecto, algunas de las cuales se espera poder examinar a partir del análisis y contraste de los estudios de caso a ser convocados (y hasta donde el contenido de los mismos lo permita), giran en torno a los efectos de la descentralización regional del servicio, de los requisitos de transparencia existentes, de la discrecionalidad de transferencias y financiamiento del gobierno central, de la segmentación de ámbitos o arenas de debate donde se tratan dimensiones puntuales de cada política, etc. De igual modo, la complejidad y cortoplacismo que emane de un determinado PMP general, las dificultades del contexto sectorial que caractericen determinadas situaciones, o la naturaleza de las motivaciones para llevar a cabo reformas (por ejemplo, como requisito impuesto para lograr financiamiento o logros políticos de corto plazo) podrían alimentar hipótesis en torno a su importancia determinante sobre el posterior fracaso de reformas aparentemente bien orientadas.

En su conjunto, las respuestas a estas hipótesis –u otras similares que planteen las propuestas de investigación seleccionadas para realizar los estudios de caso– ayudarán a responder preguntas más generales de política pública, en torno a los grados de libertad en materia del diseño sectorial bajo determinados contextos básicos institucionales o culturales relativamente complejos, y a determinar qué dimensiones fundamentales de dichos diseños y contextos deben resultar consistentes entre sí.

En la Sección 6, finalmente, se realiza una discusión específica sobre el contenido de los estudios de caso a ser convocados. Se prevé que los mismos deberán motivarse en base a hipótesis y preguntas más específicas que las planteadas en la Sección 5 (correspondientes al proyecto

global), y que –dado el tamaño muestral forzosamente reducido– las propuestas convocadas y seleccionadas deberán en lo posible contener un puñado de estudios de caso de distinto éxito relativo que correspondan a contextos suficientemente comparables entre sí.

## **2. Cobertura de W&S en América Latina**

Como se mencionó previamente, el objetivo del estudio es avanzar en la comprensión de los motivos y soluciones factibles frente a resultados frecuentemente insatisfactorios en materia de provisión de los servicios de agua potable y saneamiento (W&S a lo largo del documento) en la región, teniendo en cuenta el hecho de que históricamente dichos servicios han sido provistos –y típicamente todavía lo siguen siendo– de forma directa por empresas públicas u otras formas jurídicas cercanas o asimilables.

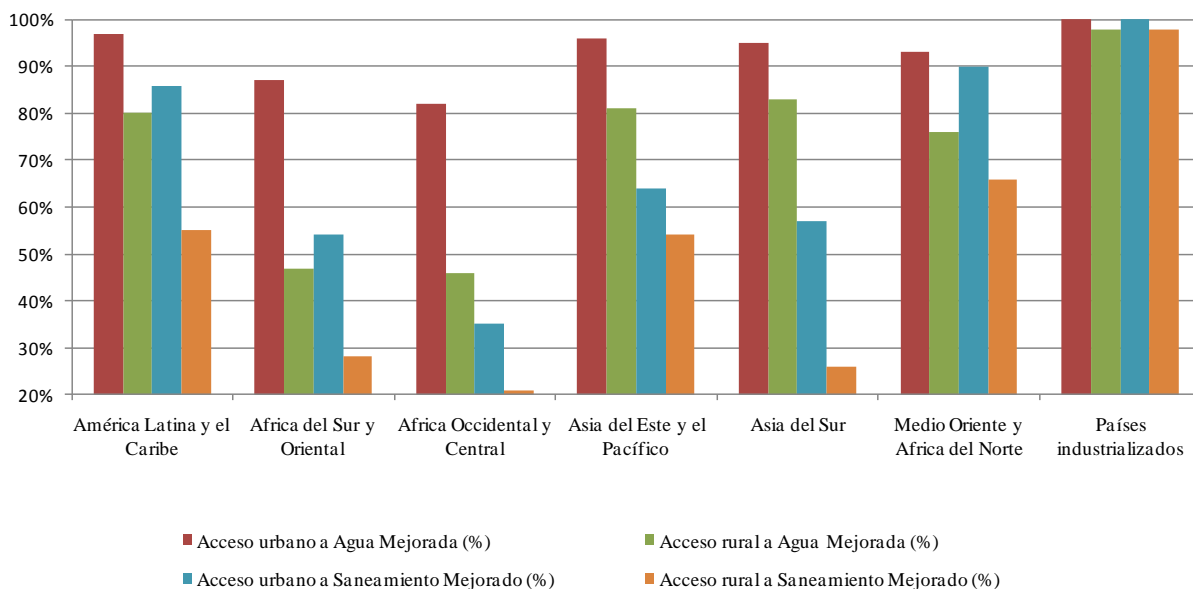
Ahora bien, ¿en qué sentido y en qué medida son frecuentemente insatisfactorios los resultados alcanzados? Según surge de distintas fuentes, los datos de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina señalan niveles de provisión en promedio bajos, con distintas velocidades de progreso, altas disparidades entre países ricos y pobres, entre áreas rurales y urbanas y según familias de distintos niveles de ingreso dentro de ellos. Diversos cuadros y figuras, construidas en base a la consulta de distintas fuentes, permiten ilustrar con mayor precisión esta situación.

En primer lugar, en lo que respecta a la penetración de estos servicios a nivel internacional, la Figura 1 permite verificar la baja cobertura en América Latina respecto de países industrializados. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2010), por otro lado, el crecimiento en la cobertura de estos servicios en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2008 ha sido menor que en otras regiones con cobertura similar o menor.

Pero lo más llamativo seguramente son las disparidades observadas al interior de la región. En el Cuadro 1 a continuación, construido a partir de información contenida en la base de datos de la OMS, puede verse que en las últimas dos décadas, a pesar de haberse verificado cierta convergencia en los niveles de cobertura de ambos servicios –en especial en agua– en los países de la región (dentro de un contexto general de mayor urbanización), subsisten fuertes divergencias entre áreas rurales y urbanas y entre países tal como se señaló previamente.

**Figura 1: Cobertura de los servicios de agua mejorada y saneamiento mejorado, área urbana y total país, Diversas Regiones del Mundo**

(Fuente: OMS; corresponden a 2008; ver <http://www.wssinfo.org/data-estimates/table/>)



**Cuadro 1: Acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, 1990 vs. 2008**

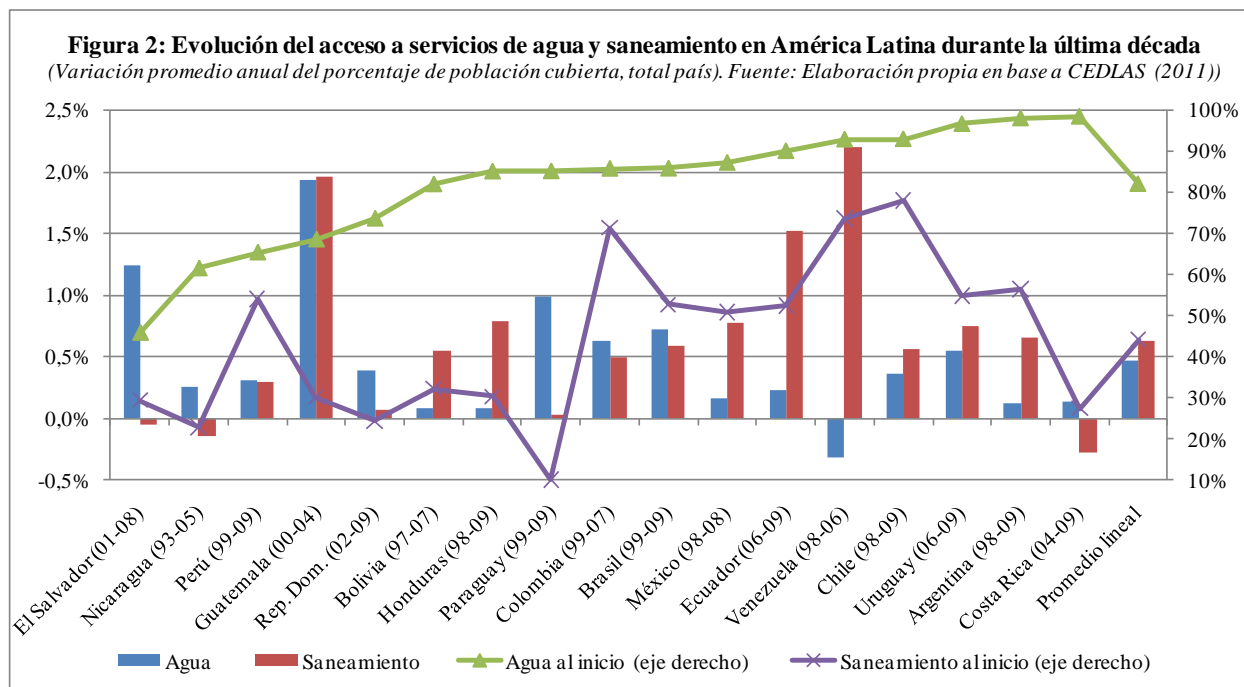
País de América Latina	% Población urbana	% Población rural	Agua urbana por cañería	Agua rural por cañería	Agua por cañería, total país	Cloacas urbanas mejoradas	Cloacas rurales mejoradas	Cloacas mejoradas, total país
Mínimo 1990	41	11	59	0	29	29	6	19
Máximo 1990	89	59	98	71	89	95	91	94
Promedio 1990	71	29	87	36	72	81	39	69
Mínimo 2008	49	8	80	27	62	34	9	25
Máximo 2008	92	51	100	92	98	100	99	100
Promedio 2008	79	21	92	58	84	86	55	79
Crecimiento del mínimo	8	-3	21	27	33	5	3	6
Crecimiento del máximo	3	-8	2	21	9	5	8	6
Crecimiento promedio	8	-8	5	22	12	5	16	10

Fuente: Elaboración propia en base a OMS. Incluye 17 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Alternativamente, considerando la información que contiene la base de datos de CEDLAS (2011),<sup>1</sup> la Figura 2 a continuación distingue la evolución promedio anual en la cobertura de ambos servicios en distintos países de la región durante la última década. Dado que, salvo en el caso de Chile, estos servicios son provistos mayoritariamente por empresas públicas (que atienden a no menos del 80% de la población con acceso a W&S en cada caso), esta evolución

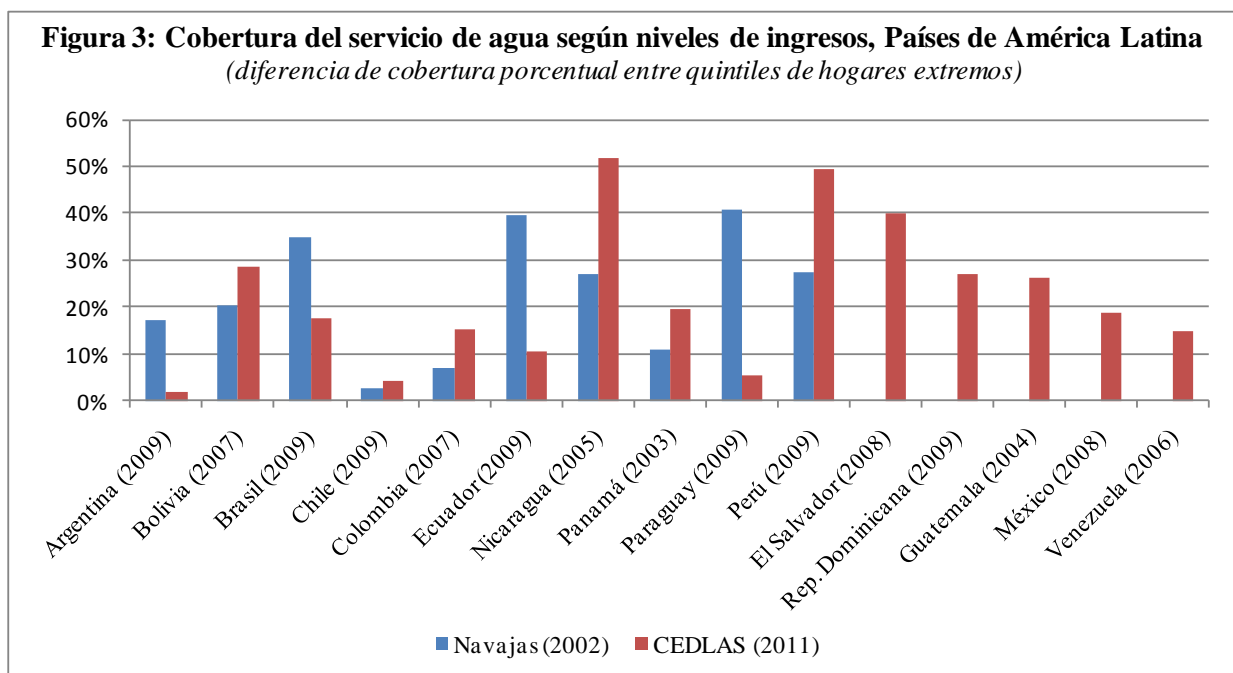
<sup>1</sup> Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank), Agosto 2011 (<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=23>). Las estadísticas disponibles no permiten asegurar que el agua sea potable, pero sí que se obtiene en la vivienda o el terreno donde ésta se emplaza. Asimismo, los datos volcados aquí normalmente corresponden al total país (áreas urbanas y rurales), pero ello no es así en Argentina (sólo urbana) y posiblemente también en otros países de la muestra donde ello no se especifica.

dispar estaría indicando también distintos éxitos de cada gestión durante la última década. Ciertamente cualquier conclusión sobre la calidad de los resultados obtenidos requiere contemplar las diferencias entre los diversos puntos de partida (niveles de cobertura en el año 2000, también reflejados en la Figura 2) o las diferentes estructuras poblacionales (participación y densidad de la población urbana), así como igualmente restaría considerar otras dimensiones de la gestión (costos de provisión, calidad de los servicios, etc.) que podrían profundizar, atenuar o revertir las conclusiones preliminares sobre los desempeños respectivos, pero de todas formas la disparidad en los desempeños relativos parece evidente.



En lo que respecta a las diferencias de cobertura según los ingresos de la población dentro de cada país, la Figura 3 a continuación (elaborada en base a Navajas (2002) y CEDLAS (2011)) da cuenta de la desigualdad de acceso al servicio de agua por cañerías en los distintos países. En el caso de Navajas (2002), los datos reflejan la información provista por fuentes domésticas a fines de la década de 1990 respecto del servicio de agua potable en áreas urbanas de un sub-conjunto de países de la región, mientras que en el caso de CEDLAS (2011) la información corresponde en general a los años 2007-2009 (aunque en un par de casos es anterior), y se refiere a la disponibilidad de alguna fuente de agua en el domicilio o lote a nivel nacional. Como puede observarse, existen fuertes discrepancias entre ambas fuentes (en parte debidas a las distintas fechas de medición pero en gran medida también por distintas definiciones de los servicios y coberturas considerados –agua potable vía cañerías vs. alguna fuente de agua, no necesariamente potable). Pero, de todas formas, las diferencias de cobertura entre quintiles extremos en la distribución de ingresos familiares es muy alta en al menos la mitad de los países de la región.

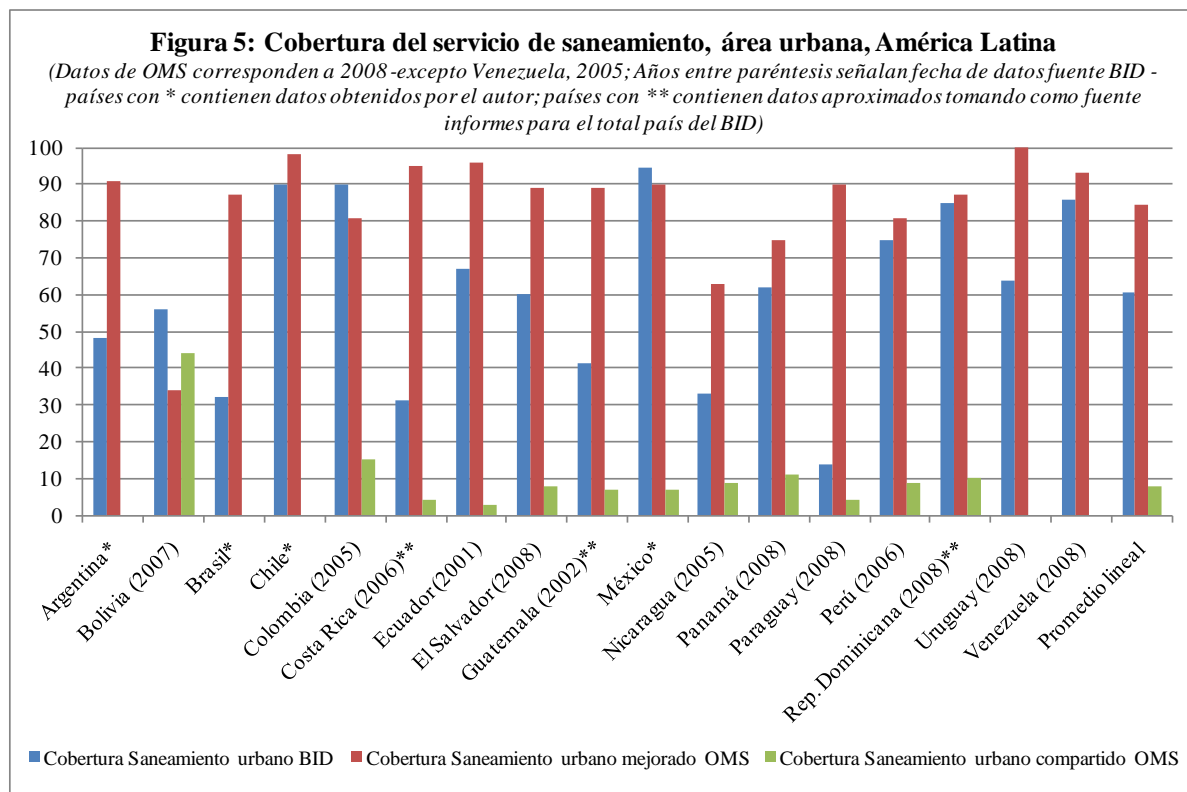
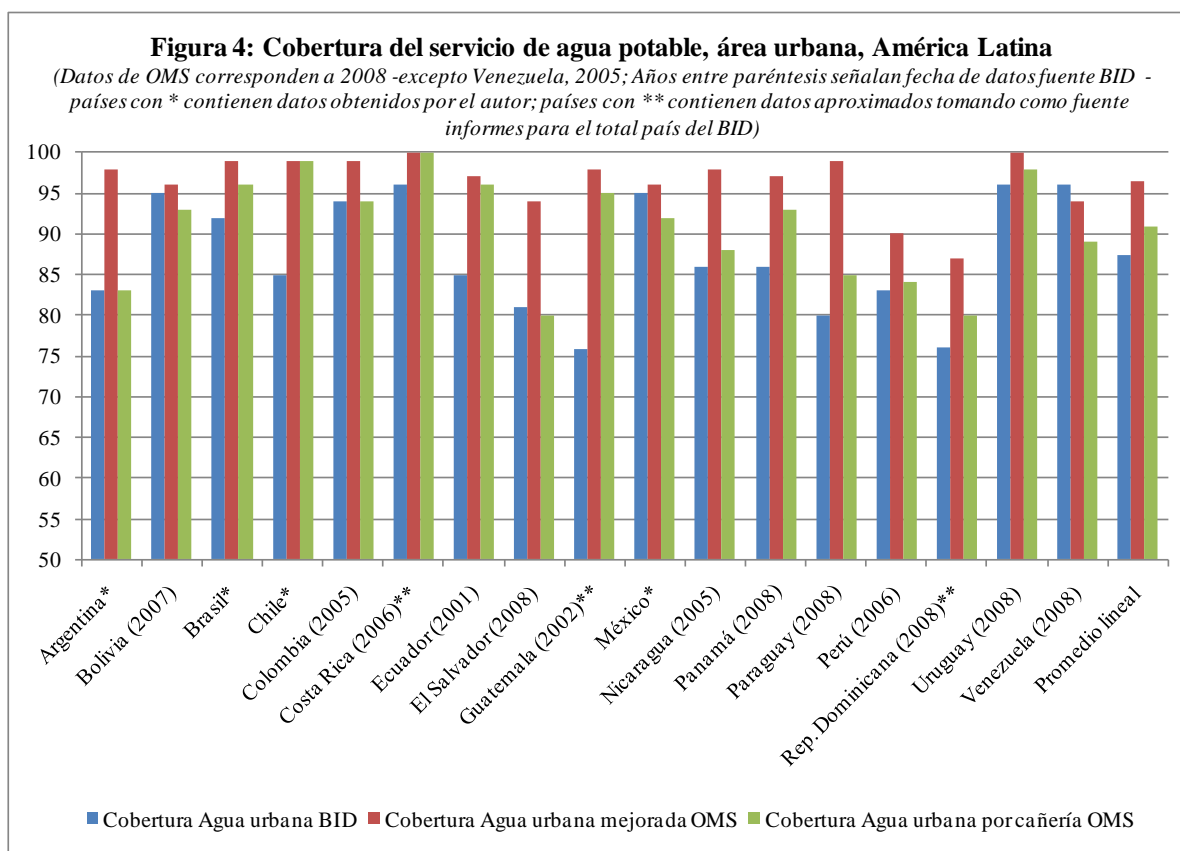
El Cuadro 1 anterior, por otra parte, muestra las dificultades para obtener un diagnóstico certero sobre la cobertura y calidad de estos servicios: debido a que la definición del servicio al que existe acceso varía entre países (según sean domiciliarios o compartidos, el grado de mejoras y tratamiento, etc.), y las estadísticas disponibles no toman en cuenta fuertes diferencias de calidad (continuidad, presión, aptitud para beber, etc.), las distintas medidas de cobertura disponibles típicamente difieren según sea la fuente.<sup>2</sup>



Las figuras 4 y 5 ilustran adicionalmente esta situación señalando los indicadores de cobertura que el BID ha recolectado en varios países de la región (ver Planes Estratégicos Sectoriales, en <http://www.iadb.org/es/temas/agua-y-saneamiento/planes-estrategicos-sectoriales,2030.html>) y los que se informan en la base de datos de la OMS (ver <http://www.wssinfo.org/data-estimates/table/>). Como se observa allí, y limitando el análisis a la población urbana, la cobertura de agua mejorada supera a la de agua por cañería (fuente OMS), pero ambas medidas normalmente discrepan (en particular en el caso de agua mejorada) respecto de los valores informados por el BID o recolectados por el autor (que tienden a reflejar accesos domiciliarios, aunque a veces en años anteriores).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> De hecho, el agua entregada por cañería en varios prestadores de la región no cumple con estándares de calidad adecuados (no es potable).

<sup>3</sup> En algunos casos, los datos de OMS lucen muy poco representativos o confiables como estimadores de cobertura de servicios de calidad. Por ejemplo, ello ocurre en Paraguay, donde OMS computa que el 90% de la población urbana accede a un servicio de saneamiento mejorado, pero la información más sólida disponible ubica al mismo por debajo del 15%.



En lo que respecta al servicio de saneamiento, la cobertura urbana del servicio mejorado informada por OMS normalmente supera los valores informados por el BID (para los países que cuentan con ambos datos, y con la clara excepción de Bolivia, y parcialmente también de Colombia), pudiéndose verificar también que en algunos países (en particular los de menores niveles de ingreso per cápita) el acceso compartido es muy relevante.

Considerando los datos del CEDLAS (en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=23>), en el Cuadro 2 a continuación puede verse de todas formas que el acceso al servicio de saneamiento es muy inferior al acceso al agua para el quintil más pobre de ingresos en prácticamente todos los países (el caso de Venezuela es llamativo ya que la cobertura de saneamiento es similar o mayor que la de agua para el quintil más pobre y para toda la población en su conjunto).<sup>4</sup> También puede verse allí que el acceso al agua es en promedio levemente inferior al acceso al servicio eléctrico tanto para el quintil más pobre como para la población en su conjunto, aunque en este punto –quizás sorpresivamente– no hay un patrón definido que represente al conjunto de países (esto es, la cobertura de agua es mayor o menor que la del servicio eléctrico en distintos países).

**Cuadro 2: Acceso a agua, saneamiento y electricidad, quintil más pobre (Q1) y Total**

País	Agua		Saneamiento		Electricidad		Déficit Saneamiento vs. Agua		Déficit Agua vs. Electricidad	
	Q1	Total	Q1	Total	Q1	Total	Q1	Total	Q1	Total
Argentina (2009)	98,2%	99,6%	43,1%	64,5%	97,8%	99,5%	55,1%	35,1%	-0,4%	-0,1%
Bolivia (2007)	61,5%	82,8%	15,2%	37,8%	53,8%	80,9%	46,3%	45,0%	-7,7%	-1,9%
Brasil (2009)	81,5%	93,1%	35,9%	58,5%	97,1%	98,9%	45,6%	34,6%	15,6%	5,8%
Chile (2009)	94,6%	97,0%	76,5%	84,3%	99,2%	99,6%	18,1%	12,7%	4,6%	2,6%
Colombia (2007)	81,9%	90,9%	52,2%	75,3%	91,6%	96,8%	29,7%	15,6%	9,7%	5,9%
Costa Rica (2009)	97,3%	99,2%	21,5%	26,1%	98,4%	99,4%	75,8%	73,1%	1,1%	0,2%
Rep. Dom. (2009)	62,8%	76,4%	12,8%	24,8%	95,1%	99,7%	50,0%	51,6%	32,3%	23,3%
Ecuador (2009)	85,5%	90,8%	37,5%	57,1%	92,7%	96,4%	48,0%	33,7%	7,2%	5,6%
El Salvador (2008)	48,4%	70,1%	5,8%	33,9%	77,3%	91,3%	42,6%	36,2%	28,9%	21,2%
Guatemala (2004)	61,6%	76,3%	15,0%	38,0%	43,6%	78,5%	46,6%	38,3%	-18,0%	2,2%
Honduras (2009)	78,3%	86,0%	19,2%	39,1%	59,1%	78,5%	59,1%	46,9%	-19,2%	-7,5%
México (2008)	77,0%	88,8%	28,3%	58,6%	97,1%	99,0%	48,7%	30,2%	20,1%	10,2%
Nicaragua (2005)	31,2%	64,6%	3,7%	21,3%	39,8%	73,7%	27,5%	43,3%	8,6%	9,1%
Paraguay (2009)	91,0%	95,1%	1,7%	10,4%	91,4%	96,9%	89,3%	84,7%	0,4%	1,8%
Perú (2009)	40,2%	68,6%	16,8%	57,1%	58,7%	83,4%	23,4%	11,5%	18,5%	14,8%
Uruguay (2009)	95,8%	98,4%	32,4%	57,1%	97,8%	99,5%	63,4%	41,3%	2,0%	1,1%
Venezuela (2006)	82,1%	90,4%	84,5%	91,2%	98,4%	99,3%	-2,4%	-0,8%	16,3%	8,9%
Jamaica (2002)	49,5%	44,1%	23,6%	18,3%	86,4%	86,7%	25,9%	25,8%	36,9%	42,6%
Promedio lineal	73,2%	84,0%	29,2%	47,4%	82,0%	92,1%	44,0%	36,6%	8,7%	8,1%

Fuente: CEDLAS (Agosto 2011).

<sup>4</sup> En la base de datos del CEDLAS se considera que un hogar tiene acceso a cloacas si el mismo dispone de baño higiénico que se encuentra conectado al sistema de desagüe por cloacas. Ver nota al pie anterior sobre cobertura primordialmente nacional de los datos, aunque con posibles excepciones (entre ellas, Argentina sólo contiene áreas urbanas).

### **3. La provisión de W&S en América Latina: más allá de la cobertura**

Como se señaló previamente, salvo en Chile, la provisión de W&S en América Latina recae primordialmente en empresas públicas. Más allá de los distintos indicadores de cobertura que fueron discutidos en la Sección 2, cada país de la región debe ser examinado en función de sus condiciones particulares. En esta sección, se sintetizan, en base a información pública de distintas fuentes, los rasgos centrales referidos a la organización institucional, descentralización, participación privada y desempeño del sector de W&S en varios países de América Latina. La misma, sin pretender constituirse en una caracterización suficiente para cualquier tipo de análisis comparativo, permite ver que, durante la última década, la provisión W&S en la región (con la excepción saliente de Chile) ha estado ampliamente a cargo de empresas públicas (y en menor medida mixtas), bajo una gran diversidad de modelos de gestión (en materia de descentralización en la prestación, existencia de normas de alcance nacional, diseños institucionales, organismos reguladores, etc.), y también con resultados cualitativos dispares al considerar puntualmente diversas empresas públicas dentro de cada país.<sup>5</sup>

#### **1. Rasgos institucionales salientes del sector W&S**

*Argentina:* En 1981 comenzó un proceso de provincialización de los servicios de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Cada provincia avanzó en distintos caminos: algunas (por ejemplo, Entre Ríos) transfirieron la prestación de los servicios a sus organizaciones municipales; otras (por ejemplo, Chubut) recurrieron al movimiento cooperativista; otras (por ejemplo, Jujuy y San Juan) formaron empresas públicas provinciales; y otras (por ejemplo, Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y varias más) conjugaron algunas o todas las variantes anteriores. En la década de 1990 se inició un amplio proceso de privatización de los servicios vía contratos de concesión, comenzando por 10 localidades en la Provincia de Corrientes en 1991 y continuando con los servicios de Capital Federal y Gran Buenos Aires (ex-OSN) en 1992, y los servicios de las principales localidades de Tucumán, Santa Fe, Santiago del Estero, Formosa, Córdoba, Mendoza, Catamarca, Misiones, resto de la provincia de Buenos Aires y toda la provincia de Salta en los años siguientes. También hubo algunas experiencias de concesiones a nivel municipal. Al año 2002, las empresas privadas (administradas por operadores franceses, españoles, norteamericanos e ingleses) prestaban servicios a más del 60% de la población. Actualmente, y por distintos motivos (incumplimientos contractuales, cambio de reglas y contexto macroeconómico, etc.), varias de las concesiones más importantes (entre ellas las de Tucumán, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) fueron canceladas, quedando en manos de los gobiernos provinciales y municipales más del 85% de la población urbana (siendo el resto

---

<sup>5</sup> Un estudio reciente realizado por Lentini y Ferro (2010) contiene una descripción comparada de la organización básica del sector W&S en América Latina en materia de regulación y provisión, complementaria a la expuesta a continuación.

atendido por Cooperativas y un puñado de empresas privadas en las provincias de Salta, Corrientes y Formosa).

En general, el servicio de agua potable tiene una cobertura urbana amplia y de calidad aceptable (en cuanto al grado de potabilidad, presión y continuidad), pero el servicio de saneamiento está mucho menos desarrollado y su cobertura crece muy lentamente, existiendo además fuertes diferencias regionales y una situación deficiente en materia de tratamiento de efluentes cloacales.<sup>6</sup> En el caso particular del Gran Buenos Aires (área servida por Aguas Argentinas S.A. entre 1993 y 2006, y desde entonces por la estatal AySA S.A. –Agua y Saneamientos Argentinos S.A.), las tarifas se han mantenido congeladas desde 2001 (pese a una inflación acumulada en torno al 300% según estimaciones privadas), y desde 2008 han sido suplementadas con crecientes subsidios que en 2010 representaron más del 70% de los ingresos totales de la compañía (que cubren tanto el déficit operativo como renovadas inversiones para la ampliación de la cobertura y mejora en la calidad de los servicios). Tal como ocurre en buena parte del país, el servicio residencial no es medido y está tarifado con base catastral (según la superficie cubierta y descubierta del inmueble, su calidad de construcción y la zona de ubicación).

*Bolivia:* A fines de los 1990 hubo un proceso de privatización por el cual se concesionaron los servicios de W&S en La Paz / El Alto (1997) y Cochabamba (1999), pero dichas concesiones fueron canceladas (revueltas mediante) en el año 2000 (Cochabamba) y en el año 2007 (La Paz / El Alto). Desde entonces, los servicios son provistos por diversas empresas públicas y comunitarias descentralizadas, bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales y las Prefecturas Departamentales, que operan en el marco de una legislación nacional (con la creación del Ministerio del Agua en 2006 mediante), bajo la supervisión de un único organismo regulador (la Superintendencia de Saneamiento Básico, SISAB), y con asistencia financiera nacional por medio de distintos fondos específicos. La cobertura y calidad de los servicios son deficientes en general.

*Brasil:* La responsabilidad en la provisión de W&S en teoría corresponde a cada municipio, pero en los hechos es compartida (disputas mediante, en particular en las grandes ciudades) con los estados, quienes pueden implementar programas que respeten las guías del gobierno federal. Durante los 1990s algunos estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo) concesionaron los servicios al sector privado, otros (Mato Grosso do Sul) los delegaron a los municipios, y otros (São Paulo,

---

<sup>6</sup> Pese a que al dar a publicidad los resultados censales del año 2010 el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) informó un crecimiento en la cobertura a nivel nacional de ambos servicios durante la última década, dicha apreciación fue incorrecta por haber tomado en cuenta datos de cobertura incorrectos (inferiores) para el año 2001. En efecto, los datos censales publicados en la página web del INDEC señalan lo contrario de el mismo organismo publicó: la provisión de agua potable por red a nivel nacional pasó del 84,6% (8,5 millones de hogares) en 2001 a 83,9% (10,2 millones de hogares) en 2010, mientras que en el caso de los desagües cloacales dicha cobertura pasó del 54,8% (5,5 millones de hogares) en 2001 al 53,1% en 2010 (6,5 millones de hogares) . Ver “El INDEC difunde los primeros datos definitivos del Censo 2010” en <http://www.indec.gov.ar/> y los verdaderos resultados del Censo 2001 en [http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada\\_index.asp?mode=01](http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01).

Paraná, Ceará) reformaron sus empresas públicas estatales, en general con innovaciones en cuanto a la incorporación de capital privado (la mayor parte de las empresas estatales son mixtas con mayoría accionaria estatal), financiamiento y tercerización. Desde 2007 rige una nueva ley nacional sobre W&S cuyo objeto es aumentar la cobertura, con reglas flexibles para acomodarse a los aspectos específicos de cada localidad, y énfasis en la transparencia y el control social. Las empresas públicas estatales atienden aproximadamente el 75% de la población urbana servida en un 70% del total de municipios del país, y en una cuarta parte de dichos municipios proveen el servicio de saneamiento a un 55% de la población urbana con acceso al servicio. El acceso a ambos servicios ha mejorado en los últimos años, y durante la última década se ha puesto, crecientemente, un fuerte énfasis en mejorar la cobertura en la población de menores ingresos.

*Chile:* A diferencia del resto de los países de América Latina, Chile privatizó los servicios de W&S en la última década, y luego de una profunda reforma en las empresas públicas durante las dos décadas previas. A fines de los 1970s se creó el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), sociedad del Estado con 11 subsidiarias regionales y dos empresas autónomas (en las ciudades de Santiago y Valparaíso), organizando mejor la administración de estos servicios y permitiendo un fuerte crecimiento de la cobertura (sumando un 20% y el 30% de la población en agua y saneamiento, respectivamente, al cabo de una década solamente). Desde fines de los 1980s, bajo el gobierno democrático, la meta fijada a nivel nacional fue lograr el 100% de cobertura de ambos servicios, mejorar su calidad y obtener recursos para mejorar significativamente el tratamiento de aguas servidas (efluentes), y a tal fin se aprobó la participación privada en las empresas del sector y la creación de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), regulador sectorial centralizado y autónomo. Entre 1998 y 2001 se privatizaron las 5 empresas subsidiarias más grandes, que atienden en conjunto al 75% de los usuarios del país, pero desde entonces se decidió avanzar mediante concesiones a 30 años que se concretaron entre 2001 y 2004. De todas formas, el gobierno chileno mantuvo participaciones accionarias en varias empresas del sector en su Corporación de Fomento (CORFO). Los indicadores de cobertura y calidad son los mejores de toda la región.<sup>7</sup>

*Colombia:* Los municipios son los responsables por los servicios, que son provistos en general por medio de empresas públicas locales o regionales, y en algunos casos de forma directa (por administración). Entre las empresas públicas hay distintas formas jurídicas y grados de participación de capitales privados. Considerando los municipios con más de 25 mil habitantes, un 45% de las más de 400 empresas prestadoras existentes en el país son empresas públicas que

---

<sup>7</sup> Hasta 2003 dicha participación pública no podía ser menor al 35% en todos los casos, y hasta Junio de 2011 CORFO tenía entre un 30% y 45% de las 4 mayores empresas del sector –que atienden al 67% de los clientes en el país, a saber, Aguas Andinas, Esval, Essbio y Essal–, aunque entre Junio y Julio de este año se vendieron las participaciones de CORFO en exceso del 5% en todas ellas salvo Essal. Ver <http://www.siss.gob.cl/577/w3-channel.html>.

operan bajo el régimen privado (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, EICE, y empresas públicas por acciones), un 38% son empresas privadas o mixtas, y un 16% son administraciones municipales.<sup>8</sup> La regulación y supervisión de los servicios está repartida entre la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). En general, luego de las reformas modernizadoras sobre el conjunto de servicios públicos (en el marco de la Ley 142 de 1994), todos los servicios – incluyendo W&S– han sido auditados con una fuerte preocupación por mejorar la eficiencia, y se han aplicado estándares comunes en materia de tarifas (definidas en base a los costos de cada empresa), subsidios cruzados (uniformes hacia usuarios de estratos más bajos, a cargo de usuarios de estratos más altos y no residenciales) y transferencias de la Nación (hacia municipios más pequeños) que llevaron a importantes aumentos en los niveles de inversión, aunque en general los resultados alcanzados son todavía mixtos, posiblemente debido a una excesiva atomización del sector (dejando de lado los contraejemplos que proveen las grandes empresas como EPM o la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá).<sup>9</sup>

*Costa Rica:* Los municipios son los responsables por la prestación, pero el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) –institución pública central en la órbita del Ministerio de Salud– atiende más de la mitad de la población urbana, siendo el resto provisto por Empresa de Servicios Públicos Heredia (ESPH SA) –empresa pública autónoma que opera bajo ley privada– y en menor medida por las municipalidades y organizaciones privadas (desarrolladores de viviendas). La regulación está centralizada en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), al tiempo que los estándares en materia de salud y medioambiente son establecidos por los Ministerios de Salud y del Ambiente y Energía, respectivamente. Existe cierta superposición y confusión de roles institucionales, con un rol de hecho muy activo a cargo de AyA en materia de establecimiento de políticas y regulaciones. Sin bien Costa Rica ha logrado un alto nivel de cobertura en el suministro de agua, ésta es de baja calidad (una alta proporción no es potable, existen fuertes pérdidas, etc.), la cobertura y calidad del servicio de saneamiento son precarios, y ha existido un deterioro en la posición financiera de las empresas (y en particular de AyA, quien está a cargo del otorgamiento de subsidios a otras empresas) que ha afectado las posibilidades de inversión durante la última década.

*Ecuador:* Desde 1992 cada municipalidad es responsable de la provisión de estos servicios en las áreas urbanas (directamente o vía empresas municipales autónomas). La participación privada está limitada a Guayaquil, donde en 2001 se concesionó el servicio a un operador privado regulado localmente. Pese a existir una Política Nacional de Agua y Saneamiento desde 2002, hay una gran confusión de roles entre distintas instituciones intervinientes (incluyendo la

---

<sup>8</sup> Ver Rozo Vengohechea (2007).

<sup>9</sup> Consultar la página web de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de Colombia, <http://www.siss.gob.cl/577/w3-channel.html>.

Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos, el Fondo de Solidaridad, el Banco del Estado, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, otros ministerios del gobierno nacional, gobiernos provinciales y municipales), no hay definiciones claras en materia de subsidios, inversiones ni tarifas, ni tampoco existe un organismo regulador autónomo a nivel nacional. Desde 2005, estableciendo un fondo de financiamiento automático al sector (con lo recaudado de un cargo a los servicios de telecomunicaciones), se comenzó a mejorar la capacidad de financiamiento de los municipios (en particular los más pobres) y a incentivar la operación más eficiente (con mayores transferencias en caso de obtenerse determinados logros y reformas en la gestión).

La cobertura de ambos servicios aumentó considerablemente en los últimos 15 años, particularmente en agua donde supera el 80% en áreas urbanas. No obstante, los servicios son de mala calidad (provisión intermitente, baja presión en barrios marginales, alta proporción de agua no potable, bajo tratamiento de aguas servidas, etc.).<sup>10</sup>

*El Salvador:* Hasta fines de los 1990s el servicio era prestado de forma centralizada, y desde entonces se dio inicio a un proceso de descentralización. Actualmente, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), anterior prestador a nivel nacional, es al mismo tiempo el órgano rector y principal proveedor (50%) de los servicios en áreas urbanas, y de hecho depende de manera directa del presidente de la república. El resto de los servicios urbanos son provistos por los municipios (de forma directa en los de menor tamaño), proveedores de servicios descentralizados (sub-contratistas de ANDA) y desarrolladores de proyectos de vivienda. En general, la organización institucional en el sector no ha terminado de definirse luego de finalizada la guerra civil en 1992, y quizás por ello no ha habido progresos significativos en materia de cobertura de saneamiento, equidad en la estructura tarifaria y sostenibilidad financiera, aunque sí se ha verificado un aumento importante en el acceso al servicio de agua durante las últimas dos décadas (si bien el mismo es de muy baja calidad).

*Honduras:* En 2003 se aprobó una Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, que prevé descentralizar a los municipios los servicios prestados por la empresa nacional Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), la creación de un organismo rector (el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento, CONASA) y de un regulador del sector (Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, ERSAPS). Sin embargo, esta descentralización se ha implementado de manera muy lenta recién a partir de 2008. Los niveles y velocidad de crecimiento de cobertura son en promedio bajos (especialmente

---

<sup>10</sup> Un caso interesante es el de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (EMAAP-Q), 100% propiedad del municipio, que durante la última década ha sido gestionada con gran eficiencia, logrando entre otros avances ambientales aumentar la cobertura de agua potable del 72% al 97% entre 2000 y 2007, y la del alcantarillado sanitario desde un 66% hasta un 91%. Ver <http://www.emaapq.gob.ec/> y [http://www.comunidadandina.org/desarrollo/cl\\_JuanNeira.pdf](http://www.comunidadandina.org/desarrollo/cl_JuanNeira.pdf).

en saneamiento), así como otros indicadores de gestión son también negativos (altas pérdidas de agua no contabilizada, retrasos tarifarios (especialmente en saneamiento), si bien en el país confluyen varias fuentes de financiamiento y de cooperación internacionales que están introduciendo diversas innovaciones.

*México:* Según la Constitución Mexicana, desde 1983 los servicios son responsabilidad de cada una de las 2.446 municipalidades, y en varios casos son prestados por medio de empresas estatales. En la mayoría de los estados existen agencias públicas con roles en materia de asistencia técnica a los proveedores del servicio, apoyo en la planificación de inversiones y canalización de los subsidios federales, que incluso están a cargo de la provisión directa de los servicios urbanos. La participación privada en el sector se limita a esquemas de construcción-operación-transferencia (BOT, por las iniciales de “*Build, operate and transfer*”) para plantas de tratamiento de aguas servidas. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es el órgano rector, quien ha desarrollado un sistema nacional de información sobre el sistema de aguas nacionales y balances regionales. Existe asistencia financiera del gobierno federal con subsidios a la inversión mediante una variedad de programas destinados a mejorar la cobertura y la eficiencia. Dada la fuerte descentralización del servicio, y la inexistencia de un organismo regulador a nivel nacional, existe una gran variedad en materia tarifaria (en cuanto a niveles, estructuras y obtención de autofinanciamiento). Los subsidios federales contenidos en programas específicos para el sector son gestionados por CONAGUA. El Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS) transfiere ciertos ingresos fiscales para uso en distintos sectores de infraestructura a los municipios. También existen subsidios estatales. La cobertura de los servicios ha mejorado, más en saneamiento que en agua (que tiene muy poca presión en general, todavía se encuentra en niveles bajos y muestra una disparidad fuerte entre distintas localidades y niveles de ingreso). Un problema cada vez más serio es el agotamiento del recurso hídrico debido tanto a sobre-extracción como a la contaminación de napas por falta de tratamiento de los efluentes cloacales.

*Nicaragua:* Formalmente, las municipalidades son las responsables de la prestación del servicio, pero ello no se cumple en los hechos y los servicios urbanos están casi totalmente (85%) en manos de una única empresa pública (Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, ENACAL), siendo el resto atendido por 3 empresas departamentales en Río Blanco y por varias municipalidades pequeñas en el resto del país. Desde fines de los 1990s se separaron las funciones de formulación de políticas (Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, CONAPAS), regulación (Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA) y operación (ENACAL), pero en los hechos ENACAL continúa concentrando las distintas funciones. Hasta ahora tampoco hubo avance alguno en cuanto a la introducción del sector privado, que había participado activamente en estos servicios hasta fines de los 1970s, ni hacia la descentralización tal como se había previsto hace un par de décadas atrás. En cuanto al

desempeño, en la última década se ha deteriorado la sostenibilidad financiera del sector (por la suspensión de ajustes tarifarios y la existencia de altos costos de provisión), la cobertura urbana de ambos servicios es baja (con baja calidad y lenta evolución), y la estructura tarifaria no obedece a criterios claramente definidos, aunque también se destaca un tratamiento de efluentes superior al estándar habitual en América Latina.

*Panamá:* Los servicios urbanos son provistos por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), salvo en un par de municipios de la provincia de Chiriquí que manejan sus propios sistemas de agua potable. A fines de 1999, y tras haber abandonado la idea de su privatización, se llevaron a cabo reformas para fortalecer el IDAAN (incluyendo su estatuto) y la canalización de recursos financieros provenientes de ingresos de las privatizaciones en los sectores de telefonía y electricidad y del Canal de Panamá, para permitir así mayores inversiones en cuya decisión participarían los Consejos Consultivos de cada corregimiento del país. En materia de resultados de gestión, la cobertura urbana de ambos servicios es elevada (no así la rural, en particular en saneamiento donde es muy baja) pero los servicios aparentemente tienen problemas de calidad de larga data, si bien las estadísticas publicadas por IDAAN y la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos –ASEP– no son suficientemente concluyentes (ver <http://www.idaan.gob.pa/nosotros/boletin-estadistico> y <http://www.asep.gob.pa/default.asp>).<sup>11</sup>

*Paraguay:* El servicio urbano es prestado por dos tipos de empresas: la Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP), empresa pública nacional responsable de los servicios en las comunidades de más de 10.000 habitantes, y los Aguateros (unos 500 proveedores informales que operan a muy pequeña escala en el área metropolitana de Asunción). En los hechos, ESSAP actúa además como organismo rector y auto-regulador, ya que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por un lado, y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), creado en 2000 con la idea de regular empresas privadas que no han sido convocadas por el otro, son poco

---

<sup>11</sup> Según la evaluación realizada por el BID (“Planes Estratégicos para el Sector de Agua Potable y Saneamiento: Síntesis de Panamá”, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35521533>), el IDAAN presenta indicadores poco satisfactorios en materia de gestión, con un alto índice de agua no contabilizada (40% ó más, superior al promedio del 25% de las empresas más exitosas de América Latina), falta de monitoreo y control sistemático de la calidad del agua entregada a los usuarios (con una calidad aceptable en el 56% de las muestras), un bajo índice de cobranza (85%), bajos niveles de micro-medición (48%) que inducen un alto consumo de la población, una elevada relación de empleados por 1.000 conexiones (superior a 5), un perfil del personal inadecuado a sus necesidades debido a las bajas remuneraciones y falta de incentivos, serios problemas de capacidad técnica para la planificación de inversiones, falta de mantenimiento de las redes de agua y saneamiento, altos gastos en energía eléctrica por ineficiencias en las instalaciones electromecánicas y en su operación, y falta de sistemas adecuados de atención a los clientes. A su vez, su interpretación es la siguiente: “La baja performance en la gestión obedece principalmente a dos circunstancias. Por un lado, el IDAAN está inmerso en un círculo vicioso donde la mala calidad del servicio incide en la mala percepción que tienen sus clientes de él, los que como consecuencia no están dispuestos a pagar mayores tarifas, lo que a su vez incide en los problemas financieros del IDAAN y la baja calidad de la prestación. Por el otro, la gobernanza en torno al IDAAN limita sus posibilidades de acción autónoma y con objetivos comerciales, ya que depende directamente de la Presidencia de la República para las decisiones estratégicas, está limitada presupuestariamente por el Ministerio de Finanzas y, en los aspectos administrativos, por las regulaciones del sector público y la Contraloría.”

operativos. En materia tarifaria, ESSAP aplica tarifas uniformes en todo el país y cubre una porción baja de sus costos, ocurriendo lo opuesto con los Aguateros (que logran el autofinanciamiento aunque sus tarifas son en general menores, sujetas a regulación por parte de ERSSAN). La cobertura del servicio de agua urbano es relativamente alta y ha progresado en los últimos años, pero la calidad del servicio es deficiente (con fuertes racionamientos en verano) y la cobertura de saneamiento es bajísima (debajo del 15% en áreas urbanas), siendo Paraguay posiblemente el país con mayores falencias de acceso a W&S en toda América del Sur.

*Perú:* La Constitución de 1993 establece la responsabilidad de las municipalidades en la prestación de servicios públicos, y desde el año 1994, por medio de la Ley Orgánica de Municipalidades, se transfieren a éstas los servicios de W&S a cargo del Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (SENAPA), incluyendo su subsidiaria, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL). Esta descentralización en principio conduciría a una posterior privatización, pero de hecho las 50 Empresas Prestadoras de Servicios Municipales (EPS), en general conformadas por varios municipios provinciales, continuaron siendo públicas (en 2005 hubo una única concesión en la provincia de Tumbes). Las reformas incluyeron la sanción de una ley sectorial, con un único regulador autónomo a nivel nacional (la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS), y un reordenamiento y homogeneización de criterios tarifarios. El órgano rector desde 2002 es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y un elemento saliente es que todas las inversiones (como también ocurre en otros servicios de infraestructura en el Perú) deben planificarse a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Las tarifas en general (con la excepción saliente de SEDAPAL) no alcanzan para el autofinanciamiento, y las EPS requieren aportes públicos, habiéndose deteriorado su capacidad de inversión en la última década (luego de haberse producido un auge de inversión hacia fines de la década anterior). Los niveles y velocidad de crecimiento en la cobertura de agua y saneamiento, así como la calidad de estos servicios, son en general bajos.

*República Dominicana:* Existe una gran fragmentación y al mismo tiempo superposición de funciones en materia de formulación de políticas y responsabilidades regulatorias y ambientales, no existe un organismo regulador en materia tarifaria ni tampoco una legislación nacional aplicable que establezca estándares, objetivos o procedimientos básicos a ser respetados en el sector. El Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) provee los servicios en las ciudades de menor tamaño, mientras que varias empresas regionales lo hacen en las ciudades más grandes, cada una en una provincia distinta. Esta descentralización permite cierta heterogeneidad y adaptación a los distintos contextos locales, pero el rol del gobierno nacional es igualmente determinante (por ejemplo, los distintos directorios son nombrados por el Presidente de la República). En la década de 1990 hubo fuertes inversiones y un aumento significativo en la cobertura de los servicios, pero en los últimos años ello ha mermado, y la cobertura en

saneamiento en particular es todavía muy baja. La calidad de los servicios es en general muy deficiente (abastecimiento discontinuo, baja cloración y tratamiento, altas pérdidas, etc.), con dificultades inminentes por el agotamiento del agua subterránea, que exigirá un uso y disposición más eficientes en el futuro, y por la falta de recursos propios de las distintas empresas (debido a sus bajas tarifas y dependencia generalizada de transferencias de recursos del gobierno central).

*Uruguay:* Los servicios son prestados por la empresa pública Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) en todo el país, salvo parcialmente en Montevideo –donde el servicio de saneamiento es provisto por la propia municipalidad– y en parte del Departamento de Maldonado –donde ambos servicios son provistos por una sociedad mixta (Aguas de la Costa)–. Las políticas sectoriales están a cargo de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA), y la regulación sobre tarifas y calidad de los servicios en todo el país recae en la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), un organismo técnico autónomo. La participación privada en el sector está prohibida desde la enmienda constitucional de 2004 (provocando la salida del operador internacional en Aguas de la Costa, y su reemplazo por inversores uruguayos que mantuvieron una porción minoritaria del paquete accionario), pero igualmente la URSEA procura inducir mejoras técnicas en la gestión de las distintas empresas por medio de la comparación pública de sus distintos indicadores de calidad. Las empresas logran su autofinanciamiento, y acuden al sistema financiero para financiar sus inversiones. En términos generales, la cobertura y calidad de los servicios provistos en Uruguay están por encima del estándar regional, quedando pendiente mejorar la cobertura de saneamiento y reducir las pérdidas (agua no contabilizada).

*Venezuela:* En 2001 se legisló la descentralización en la provisión de ambos servicios a las municipalidades (que hasta entonces era muy acotada) y la separación de las funciones de planificación y rectoría (Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de de Agua Potable y Saneamiento, ONDESPAS), regulación (Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, SUNSAPS) y prestación (Unidades de Gestión, UG), manteniendo la inversión y el financiamiento centralizados en una empresa nacional (HIDROVEN) y un fondo específico (Fondo de Asistencia Financiera, FAF), pero todavía subsiste una fuerte concentración de funciones verticales y regionales dentro del gobierno nacional. Los servicios urbanos son provistos actualmente por HIDROVEN (atiende al 75% de los usuarios), y en menor medida por otras 5 empresas estatales, la Corporación Venezolana de Guayana y algunas municipalidades. El presidente de HIDROVEN es el vice-ministro del Agua, y las tarifas se han congelado con criterios políticos, incumpliendo la nueva legislación. La cobertura de ambos servicios es estándar para la región, y ha aumentado particularmente en el caso de saneamiento, pero la calidad de ambos es muy deficiente (baja cobertura, fuertes pérdidas, discontinuidad del servicio, y bajo tratamiento).

## 2. Indicadores de desempeño de algunas empresas seleccionadas

A continuación, el Cuadro 3 ilustra sobre la existencia de distintos desempeños absolutos de varias empresas públicas de W&S en América Latina, incluyendo tanto indicadores de cobertura como de calidad y eficiencia del servicio (porcentaje de pérdidas comerciales y físicas, empleados por conexión de W&S, tratamiento de efluentes de aguas servidas, continuidad del servicio y presión), estructura tarifaria (micro-medición) y autofinanciamiento de costos operativos.<sup>12</sup>

**Cuadro 3: Datos de desempeño de empresas de W&S en América Latina - Algunos ejemplos (circa 2008)**

		Usuarios de agua (miles)	% de cobertura agua	Usuarios de cloacas (miles)	% de cobertura cloacas	Agua no contabilizada (2007)	Empleados por 1000 conexiones W&S	Tratamiento de efluentes	Continuidad del servicio (% tiempo)	Presión	% de agua potable	% de micro-medición	% auto-financiamiento
Bolivia	SAGUPAC	151	100%	88	58%	23%	2,0	no					
	SEMAPA	64	48%	69	52%	57%	7,0						
Colombia	EMC	512	93%	494	90%	42%	2,1					97%	108%
	EAA	1.682	95%	1624	91%	40%	1,4					99%	121%
Ecuador	EMAAP-Q	415	97%	389	91%	23%	2,0	no					136%
	ETAPA	90	100%	78	97%	32%	1,6	no					
Costa Rica	AyA	542	98%	178	32%	51%	5,6	no	bien	bien	99%	95%	128%
	EPSH	51	46%	15	14%	48%		no	80%		100%		103%
Guatemala	EMPAGUA	200	40%			42%					15%	86%	
El Salvador	ANDA	730	84%	587	66%	32%	3,7		33%		99%		61%
Nicaragua	ENACAL	488	90%	197	36%	56%	6,6	bajo	35%		91%	55%	48%
	AMAT	32	81%	11	36%	34%	7,7						
Panamá	IDAAN	518	91%	324	57%	41%	5,0	57%	irregular		56%	48%	87%
Perú	SEDAPAR	211	73%	186	65%	35%	1,6	57%				73%	111%
	GRAU	169	40%	133	32%	56%	2,6	75%	50%	regular		27%	91%
Rep. Dominicana	INAPA	330	26%	57	5%	51%	15,2		35%		37%	0%	
	CAASD	337	37%	75	8%	58%	8,5				95%	26%	68%
Uruguay	OSE	846	85%	275	31%	54%	5,0	56%				97%	120%
Venezuela	HIDROCAPITAL	401	81%		74%	59%	10,5					31%	106%
	HIDROCENTRO	469	82%				4,7					11%	72%

Detalle: SAGUPAC: Cooperativa de Servicios Públicos de Santa Cruz Ltda; SEMAPA: Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, Cochabamba; EMC: Empresas Municipales de Cali; EAA: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; EMAAP-Q: Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito; ETAPA: Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado, en Cuenca; AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; EPSH: Empresa Pública de Servicios de Heredia; EMPAGUA: Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala; ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; ENACAL: Empresa Nicaraguense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios; AMAT: Empresa Aguadora de Matagalpa; IDAAN: Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; SEDAPAR: Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa; GRAU: Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau, en Piura; INAPA: Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados; CAASD: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo; OSE: Obras Sanitarias del Estado; HIDROCAPITAL: Hidrología de la Región Capital, en Distrito Capital y estados de Miranda y Vargas; HIDROCENTRO: Hidrología del Centro, en estados de Aragua, Carabobo y Cojedes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID, complementados parcialmente con información en páginas web de empresas.

Como puede observarse allí, salvo en Colombia, existen marcadas diferencias en varios indicadores, incluso entre empresas dentro de un mismo país. Entre los casos exitosos están EMAAP-Q y ETAPA en Ecuador, empresas públicas municipales que han logrado importantes avances en cobertura, reducción de pérdidas y tratamiento de efluentes durante la última década

<sup>12</sup> La selección de empresas dentro de este cuadro es en cierta medida arbitraria, aunque procurando –cuando fuese posible– incluir prestadores públicos con mayores diferencias que atiendan a poblaciones de tamaño medio o grande.

(ver páginas web <http://www.emaapq.gob.ec/> y <http://www.etapa.net.ec/Empresa/default.aspx>, respectivamente). Sobre estas empresas, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso Público a la Información del año 2001 permite acceder a datos muy útiles para caracterizar internamente el funcionamiento de dichas empresas.<sup>13</sup> Algo similar en materia de transparencia ocurre en Perú, donde las empresas informan en sus páginas web distintos datos de gestión y de auditorías en función de Ley No.27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública sancionada en el año 2002, aunque en este caso sí hay mayor disparidad de indicadores. Si bien el Cuadro 3 también muestra fuertes contrastes en el número de empleados por conexión, cabe notar que este indicador es muy imperfecto debido a que buena parte de las diferencias podrían resultar por distinto grado de tercerización de trabajos o por distintos requisitos debidos a una velocidad diferencial de ampliación de cobertura de los servicios.

Debe notarse además que las cifras del Cuadro 3 corresponden a datos de los años 2005 a 2009 obtenidos por misiones del BID, complementados con algunos indicadores a menudo más recientes obtenidos en las páginas web de las empresas involucradas. En tal sentido, y aunque no se refleje en el cuadro, debe notarse también que durante los últimos años varias empresas han evolucionado muy favorablemente en materia de cobertura (Hidrocentro habría logrado el 95% de cobertura en agua por red y el 87% en cloacas en el año 2009,<sup>14</sup> potabilización (INAPA alcanzó el 94% en 2010), medición (ambas empresas peruanas sumaron más del 20% de las conexiones), etc.

### **3. Reflexiones iniciales en cuanto al foco de la investigación**

Más allá de las limitaciones de la información disponible, resulta claro que la cobertura de los servicios de provisión domiciliaria de agua potable y (particularmente) saneamiento en América Latina, aunque heterogénea, aún es baja en promedio, incluso tomando en cuenta sólo las áreas urbanas en las cuales el costo unitario de provisión es sustancialmente menor. Otros indicadores de calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera considerados en las dos sub-secciones previas también muestran importantes divergencias, sugiriendo –más allá de las correcciones por tamaño, economías de escala, densidad poblacional, tercerización del empleo, etc. que

---

<sup>13</sup> La Ley No. 24, publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004. requiere (en su art. 7 de Difusión de la Información Pública), la difusión (incluyendo las página web) de la siguiente información mínima actualizada sobre la estructura orgánica funcional, base legal rectora, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; directorio completo de la institución y distributivo de personal; remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación; servicios ofrecidos y formas de acceder a ellos, horarios de atención, etc.; texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución; información total sobre presupuesto anual, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos, así como liquidación del presupuesto especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; resultados de auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; información completa sobre contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles; etc.

<sup>14</sup> Ver <http://www.noticias.irc.nl/page/49776>.

correspondan para permitir su mejor comparación— que en muchos casos la operación de W&S es poco eficiente.

¿Cómo explicar esta situación? ¿Cuáles son las particularidades tecnológicas, económicas, culturales, políticas, institucionales, etc., detrás de este desempeño dispar y frecuentemente insatisfactorio del sector de W&S en América Latina? Una primera hipótesis indicaría que las diferencias de niveles de ingreso per cápita y las diferencias de calidad institucional deberían explicar buena parte de las diferencias en los niveles de cobertura. Posiblemente también, dado que buena parte de la prioridad del servicio de W&S obedece a las fuertes externalidades positivas que el mismo involucra (y que las decisiones colectivas que requieren contribuciones desiguales y eventualmente subsidios cruzados podrían ser más complejas al aumentar la heterogeneidad de los individuos involucrados), podría conjeturarse que la cobertura es menor cuando existen mayores disparidades en la distribución del ingreso ya que en ese caso mayores porciones de la población no tendrán suficiente capacidad de pago y al mismo tiempo será necesario establecer contribuciones más desiguales para cubrir los costos de un servicio suficientemente universal.<sup>15</sup>

Al respecto, si bien estas hipótesis son atendibles, difícilmente constituyan una explicación suficiente ni particularmente útil. En efecto, además de estos factores estructurales, existen detalles propios de cada contexto en materia institucional, cultural, política y de políticas y diseños específicos para el sector que deben tener una relevancia central. Teniendo en cuenta además que las características institucionales, niveles de ingreso, etc., son exógenas para quienes procuran comprender qué factores específicos llevan a un mejor desempeño en el tiempo, el interés analítico central está en indagar sobre los determinantes *a priori* controlables por quienes se proponen llevar a cabo una reforma sectorial con el fin de progresar en los objetivos de mayor cobertura, calidad y universalidad en la provisión de estos servicios.

En tal sentido, más allá de la eventual importancia que tengan los determinantes “macro” mencionados previamente, lo más relevante para el análisis de las políticas públicas apropiadas para avanzar hacia resultados más satisfactorios en materia de cobertura, calidad y eficiencia en los servicios de agua potable y saneamiento es poder identificar cómo interactúan diversos elementos específicos característicos del sector dentro de cada país. Ello permitiría comprender cuáles son las dimensiones más limitantes en cada contexto y cómo (en caso de que sea posible)

---

<sup>15</sup> Por lo mencionado previamente, resulta sumamente importante medir correctamente el desempeño, en particular, considerando tanto los niveles como las variaciones en el tiempo de los distintos indicadores de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad, identificando (y en lo posible controlando o minimizando) las diferencias de costos estructurales en las distintas circunstancias, indagando sobre los aspectos contables que pueden inducir a errores de interpretación en materia de productividad (por ejemplo, por medio de la tercerización de servicios y empleo en cada prestador), etc. De lo contrario, sin una descripción apropiada del éxito o fracaso relativo de un determinado modelo de gestión en un contexto particular, las conclusiones del análisis serán equivocadas.

las mismas podrían ser corregidas o aliviadas para promover un desarrollo más rápido y efectivo de la calidad y cobertura de estos servicios en los países de la región.

En tal sentido, el objetivo central de esta investigación es comprender la relevancia relativa de las condiciones estructurales (a saber, el nivel y la distribución de ingresos de la población, la disponibilidad de abundantes fuentes del recurso natural, la geografía, la densidad poblacional, la calidad institucional, etc.) y los detalles de diseño (a saber, la centralización o descentralización regional en materia regulatoria y de prestación de los servicios, las atribuciones, incentivos y restricciones de los reguladores y de las empresas prestadoras –incluyendo aquí tanto elementos de autonomía, acceso a recursos económicos, reglas de fijación de tarifas y de financiamiento, requisitos de transparencia y participación ciudadana–, etc.) –y la complementariedad entre ambos– respecto del desempeño del sector. En efecto, tal como lo evidencia parcialmente la descripción institucional sintética incluida la sub-sección 3.1, los contextos y modelos de gestión vigentes en cada país contienen fuertes diferencias entre sí –y a menudo también dentro de ellos– en cuanto a la existencia o no de una legislación sectorial única a nivel nacional, la descentralización vertical de la regulación y/o la provisión de W&S (a niveles de regiones o municipales), los principios regulatorios, los criterios tarifarios, de financiamiento, de autonomía, de transparencia, de participación ciudadana, de aplicación de subsidios y cobrabilidad, etc., de forma tal que seguramente existen varios tipos de gestiones exitosas y varios otros de gestiones defectuosas según sean los detalles específicos y su correspondencia con la economía política imperante en cada caso (en materia de mecanismos de decisión, *stakeholders*, arenas / ámbitos de debate, etc.).

Con el fin de concentrar el análisis en la población donde la posibilidad económica de resolver estos resultados insatisfactorios es mayor (y donde dicho factor económico no aparece como una limitante insalvable), y obtener observaciones suficientemente comparables entre sí a partir de las cuales sea posible identificar un conjunto acotado de variables explicativas más relevantes, el análisis se limitará a la prestación de estos servicios en áreas urbanas por parte de prestadores públicos (o asimilables).

Asimismo, con el objetivo de identificar potenciales virtudes y debilidades de diversos modelos de gestión adoptados en la provisión pública de W&S, la Sección 4 a continuación contiene una revisión sintética del enfoque económico (normativo y positivo) aplicado a los servicios públicos en general y a la provisión pública de W&S en particular, al tiempo que la Sección 5 propone un modelo simple por medio del cual sea posible examinar la economía política del sector W&S detrás de un enfoque “positivo” donde se comprendan las características de las políticas públicas finalmente adoptadas y sea posible identificar los elementos estructurales críticos que inciden en los diseños y desempeños logrados en cada caso.

## **4. Las empresas públicas de W&S en el análisis económico estándar**

### **1. Los desafíos generales en la provisión de servicios públicos de infraestructura**

Los servicios públicos de infraestructura, como la electricidad, el gas natural, el agua potable, el saneamiento, el transporte público y (en menor medida en el actual contexto tecnológico) las telecomunicaciones, tienen varias características comunes, como son la existencia en algunos de sus segmentos de condiciones de monopolio natural resultante de la provisión en redes, el carácter irreversible (específico y con muy larga vida útil) de las inversiones requeridas, la baja elasticidad-precio de la demanda, la falta de alternativas sustitutas aceptables, las externalidades positivas (beneficios a la sociedad que exceden los beneficios directos de cada usuario) asociadas y la masividad en el consumo.

En efecto, estos servicios conllevan por un lado un impacto social de primera magnitud, y por otro lado fuertes inversiones que una vez realizadas quedan expuestas a posibles cambios de reglas que podrían impedir su recuperación / repago posterior. Debido a que los logros de gestión obtenidos luego de esfuerzos consistentes en el tiempo tienen cierta demora en observarse, los gobiernos de turno pueden dar distinta prioridad a la obtención de objetivos de corto o largo plazo, con beneficios a usuarios o a otros actores con intereses directos sobre las distintas decisiones posibles: si desvían los fondos que deben remunerar inversiones previas o futuras hacia otros propósitos políticamente atractivos (precios insosteniblemente bajos, sobre-empleo en empresas públicas, reasignación de fondos a otros programas del gobierno, etc.), no enfrentan un gran sacrificio en términos de desempeño en el corto plazo, transfiriendo el problema (de mayor costo del capital, menores inversiones y por ende menor cobertura y/o calidad) a generaciones (y administraciones) futuras.

Simétricamente, un único operador (público o privado) goza de cierto poder monopólico frente a las autoridades regulatorias o sus superiores jerárquicos (por su ventaja informativa –sobre sus propios costos, contexto, esfuerzo, demanda, etc.– y porque su reemplazo en el corto plazo puede ser muy traumático –para el servicio y para el propio gobierno), dando lugar a eventuales comportamientos oportunistas de su parte (por ejemplo, impulsar renegociaciones contractuales para obtener ventajas tarifarias o mayores subsidios, incumplir compromisos asumidos, perseguir una agenda política propia con recursos de la empresa, transferir rentas a distintos proveedores o sindicatos, etc.). También, terceras partes que se ven afectadas positiva o negativamente por los servicios prestados (por ejemplo, grupos de usuarios en una determinada región o con cierto patrón de consumo, grupos de empresas que le suministran insumos, gobiernos locales que intervienen con autorizaciones o representación política, etc.) pueden actuar interesadamente sobre el proceso regulatorio o de gobernanza de la empresa con el fin de sesgar las decisiones en su favor en búsqueda de réditos económicos o políticos.

Estos riesgos deben ser mitigados para evitar un “equilibrio de baja calidad”. Tratándose de empresas públicas, los mayores costos por la ineficiencia productiva y la disipación de cuasirentas, que resultan ante problemas de agencia y captura de la gestión por parte de distintos grupos de interés (sindicatos, proveedores, actores políticos, etc.),<sup>16</sup> restan fondos a la inversión para ampliar la cobertura de los servicios y mejorar su calidad, magnificando los ciclos de inversión según sea la disponibilidad de fondos públicos de rentas generales. Por otro lado, cuando la inversión en una facilidad esencial es privada, la ausencia de reglas suficientemente creíbles tendientes a evitar oportunismos de ambas partes también lleva a mayores tarifas y subinversión.

Evitar estos “equilibrios de baja calidad” resulta, entonces, el desafío central al definir cuál modelo de gestión adoptar y cómo instrumentarlo. De acuerdo con el análisis económico desarrollado durante los últimos 30 años al menos,<sup>17</sup> la gestión pública debe evitar la politización interna, la captura de parte de los grupos de interés (proveedores, sindicatos, etc.) y la persecución de múltiples objetivos de muy difícil evaluación, al tiempo que la gestión privada requiere establecer reglas de juego (regulaciones) claras y previsibles (aunque no necesariamente rígidas) que provoquen conductas eficientes y en beneficio de los distintos consumidores y contribuyentes impositivos a lo largo del tiempo, evitando la captura del regulador por distintos grupos de interés.

En tal sentido, sin embargo, no deben perderse de vistas los elementos comunes que están en juego cualquiera sea la propiedad o forma de provisión (pública vs. privada). En efecto, entre las distintas formas de proveer servicios públicos claramente siempre existen interacciones y roles complementarios entre actores públicos y privados: los operadores privados utilizan diversos insumos de provisión pública (en particular la legislación y el poder de policía, pero eventualmente también otros servicios provistos directamente por el Estado), y las empresas públicas contratan personal y empresas proveedoras de insumos privados. Los empleados públicos, incluyendo la gerencia de una empresa pública, son antes que nada seres humanos dueños de su “pequeña empresa unipersonal” que contratan sus servicios con el Estado. Así, la distinción entre modelos de gestión pública y privada corresponde a una categorización

---

<sup>16</sup> Los “problemas de agencia” son aquéllos emergentes de la delegación de tareas o responsabilidades en un contexto de asimetría informativa y divergencia de objetivos entre la parte delegante (“principal”) y el delegado (“agente”); en ellos quedan expuestos los problemas de incentivos y control necesarios para mejorar los resultados de dicha delegación (por ejemplo, la gestión de la empresa pública), incluso cuando intervienen más de un principal y/o agente. En lo que se refiere a la “captura”, el término proviene de la literatura regulatoria y denota la cooptación—consciente o inconsciente— del regulador por parte de algún grupo de interés (en particular la empresa regulada), induciéndolo a que sus decisiones se alejen de su mandato formal y tiendan a beneficiar a quien ejerce dicha captura.

<sup>17</sup> Ver Lawson (1994) respecto de las contribuciones teóricas más importantes en materia de la administración de empresas públicas, y Armstrong, Cowan y Vickers (1994) o Laffont y Tirole (1993), por ejemplo, en lo referido a la regulación de empresas privadas de servicios públicos. En el capítulo 5 de CAF (2009), sobre la base de Urbiztondo y Cont (2008), se presenta una discusión similar a la de esta sección.

relativamente *ad-hoc*: la provisión se define como pública cuando el último eslabón de la cadena productiva lo realiza o controla directamente el Estado, y se define como privada cuando lo hace un tercero jurídica y jerárquicamente diferente al Estado (típicamente una empresa privada, aunque también podría ser una empresa pública perteneciente a otra jurisdicción o país), pero la realidad siempre contiene distintas formas de interacción de agentes económicos y políticos que representan intereses públicos y privados de distinta índole.

En consecuencia, tanto la “gestión pública” como la “gestión privada” son más eficientes (y eficaces en la obtención de los objetivos explícitamente planteados para el servicio) cuanto mejor funcionamiento tenga el Estado. Ello requiere no sólo contar con una burocracia efectiva y moderna, sino también con una división de poderes políticos tendientes a lograr un sistema de “*chequeo y balances*”, acceso público al financiamiento, funcionamiento adecuado del poder judicial, etc., de forma tal que no existan “*desvíos*” de los recursos económicos asignados por parte de agentes públicos o privados que participan en distintas instancias del proceso político y productivo. Para una calidad global dada del Estado, eventuales debilidades de éste para cumplir y hacer cumplir los contratos y reglas de juego donde participan actores privados limitarían fuertemente las ventajas factibles que se derivan de la delegación de inversiones y gestión de servicios a éstos. En efecto, en caso de que tal tipo de deficiencias sean suficientemente importantes, ello provocaría una reducción de las opciones efectivas de provisión privada, debiendo éstas acotarse a roles que no involucren inversiones hundidas o que las minimicen, en cuyo caso se perdería buena parte de la ganancia de eficiencia que significa unir las decisiones de inversión y operación de un determinado servicio y se favorecería por ende (de manera relativa) las bondades de la gestión pública.

El reconocimiento de que, tanto bajo una gestión pública como bajo una gestión privada de servicios públicos de infraestructura, existe un número muy amplio de interacciones de delegación, asimetrías informativas, conflictos de interés, actores públicos y privados con roles explícitos e implícitos en distintos eslabones del proceso productivo, en la toma de decisiones, etc., ha llamado la atención sobre la necesidad de estructurar cuidadosamente los diversos contratos, roles, atribuciones, restricciones, etc., que permitan establecer los incentivos correctos para que las decisiones de cada actor contribuyan a resultados más eficientes respecto de los objetivos planteados en primera instancia.

Cabe notar que tanto bajo la gestión pública como privada es necesario estructurar adecuadamente las funciones de planificación, selección y evaluación de proyectos de inversión, decidir quién y cómo deberán ejecutarlos, la posterior administración y gestión de servicios, y el control de los resultados de todo este proceso. Además, en lo que respecta a las dimensiones de planificación, selección y evaluación de proyectos, se trata de funciones del Estado que no varían demasiado en ambos modelos (aún cuando en algunos países e instancias iniciales de reformas

pro-mercado incorrectamente se haya pensado o promovido que la gestión privada podría prescindir de la planificación estatal).

Así, un elemento central para una provisión eficiente de cualquier servicio público de infraestructura es que las tareas de planificación, diseño, regulación, provisión y control contengan objetivos claros e incentivos de sus distintos responsables a su cumplimiento. La fusión de estos distintos roles dentro de una misma institución podría dificultar esa definición clara de roles y los incentivos a su cumplimiento en la medida en que resulte más fácil justificar, acomodar y disimular incumplimientos o desvíos en cualquiera de ellas.<sup>18</sup>

En términos generales, existe cierto consenso en que la provisión privada contribuye a que la asignación de roles entre los distintos actores a cargo de tareas de planificación, diseño, regulación, provisión y control sea más transparente y ejecutable, y que fortalece en ese sentido los incentivos para la eficiencia en la construcción y asignación de fondos para mantenimiento.

Pero ello no significa que la participación privada sea condición necesaria ni suficiente para una asignación de roles tendientes a una asignación eficiente de recursos en pos de minimizar los costos de producción, escoger fundadamente los senderos de expansión, y en general optimizar la cobertura, calidad y costo social de estos servicios de manera sostenible en el tiempo. Una provisión privada sin un diseño apropiado de responsabilidades, sin una correcta planificación, regulación, control, etc., fallará tarde o temprano en una o varias dimensiones (cobertura, calidad, costos, etc.). Una provisión pública donde se definan de forma clara y ejecutable los distintos roles de cada estamento, con suficientes “derechos de propiedad” sobre los beneficios de una gestión eficiente, por otro lado, puede generar resultados muy superiores.

Así, las ventajas relativas de los modelos de gestión pública y de gestión privada dependen de cada diseño específico, de las características propias del servicio en cuestión, y de la consistencia que exista entre dichos aspectos y diversos elementos institucionales, culturales, sociales, políticos, jurídicos, históricos, etc., que moldean los procesos de decisión e interacción en cada caso específico.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Naturalmente, las bondades de la separación de funciones no son absolutas, y es posible que el desempeño de un sector en un determinado país y en un determinado contexto sea mejor que el desempeño de dicho sector en otro país y contextos donde hubiera mayor división de roles de planificación, diseño, regulación, etc., tanto porque existen otros elementos del contexto institucional y cultural que ayudan en ese sentido como porque la división de roles también conlleva sus propias imperfecciones y dificultades que podrían estar imperfectamente abordadas en diversas circunstancias. En tal sentido, lo relevante para una provisión eficiente de un servicio público de infraestructura es tanto la separación de roles como la asignación correcta y funcionalmente complementaria de éstos, lo cual requiere que los diversos actores involucrados tengan incentivos orientados o consistentes con un proceso de decisiones que permita avances sostenibles en el largo plazo.

<sup>19</sup> Spiller (2011) expone la nueva perspectiva regulatoria desarrollada a partir de la consideración de los costos de transacción que conlleva la economía política donde se lleva a cabo la regulación, que resulta perfectamente consistente con la discusión anterior. Spiller define este enfoque como *Transaction Cost Regulation*, y dentro de él

## 2. La particularidad de los servicios de agua y saneamiento

Los servicios de W&S reconocen algunas características distintivas incluso respecto de otros servicios públicos de infraestructura, por las cuales la gestión pública tiende a ser más frecuente a nivel internacional. Estructuralmente, lo más distintivo es la fuerte condición de monopolios naturales no contestables (por sus fuertes inversiones específicas de muy lenta depreciación), proveyendo servicios esenciales y con fuertes externalidades desde el punto de vista social aunque con sustitutos imperfectos desde el punto de vista privado: la sub-provisión en materia de cobertura y/o calidad conlleva fuertes costos sociales, pero cada usuario puede –en distinta medida según las circunstancias– acceder a sustitutos imperfectos que reducen el costo político de postergar la mejora en cobertura o calidad del servicio.<sup>20</sup> Ambos factores tienden a favorecer comportamientos cortoplacistas y la sub-provisión (equilibrios de mala calidad” según Spiller y Savedoff (1999)): como las inversiones son hundidas, el recorte de recursos para invertir no daña la calidad de los servicios en el corto plazo; como existen soluciones privadas imperfectas, se toleran las demoras en lograr una cobertura universal.

Así, como en otros servicios públicos de infraestructura, la participación del sector privado como operador de estos servicios requiere –para que sea deseable– el establecimiento de un conjunto de reglas claras y compatibles para inducir la correcta adopción privada de riesgos, esfuerzos, etc., que conduzcan al resultado aspirado socialmente. Pero, en este caso específico, la dificultad mayor reside en definir dicho conjunto de reglas, con la rigidez y credibilidad necesarias para que puedan moldear apropiadamente los incentivos privados, frente a la multiplicidad de tentaciones, actores e intereses que se ven directa o indirectamente afectados por distintas decisiones. Así, por ejemplo, distintos niveles, estructuras y ajustes tarifarios –con su incidencia sobre la inversión total, el costo de capital, el sendero de expansión, la eficiencia en la gestión, etc.– contienen implicancias no sólo sobre el autofinanciamiento y la asignación eficiente de recursos (en cuanto a la optimización de costos y del nivel global de consumo y provisión), sino también impactos distributivos significativos entre distintos usuarios servidos, entre usuarios servidos y no servidos, y más generalmente entre beneficiarios y contribuyentes de las amplias cuasi-rentas disponibles, todos elementos conducentes a una mayor politización.

En tal sentido, la existencia de un número limitado de operadores privados de envergadura (para tomar a su cargo servicios en grandes centros urbanos), la multiplicidad de objetivos o dimensiones del servicio (por sus diversas externalidades y asimetría en la cobertura inicial entre habitantes según sus ingresos), los fuertes requisitos de inversiones de muy lenta depreciación

---

la provisión pública aparece como una alternativa particular de lidiar con los diversos riesgos de oportunismo de los distintos actores económicos involucrados en los procesos regulatorios.

<sup>20</sup> Esto es, a diferencia por ejemplo del servicio eléctrico (cuya carencia impide utilizar múltiples bienes y servicios modernos, alterando de forma drástica e inmediata la calidad de vida), la falta de cobertura del servicio de W&S puede ser paliada por cada familia buscando agua potable fuera del hogar, desechando los residuos líquidos en un vertedero local (que contamina el sub-suelo), etc.

(por la característica tecnológica de las inversiones, y por la cobertura relativamente baja inicial), la tradición de fuertes subsidios públicos hacia el sector, la baja disposición al pago (o al cobro) de los servicios (ante falta de pagos), etc., hacen más complejo dotar al compacto contractual en el sector W&S de suficiente flexibilidad para que sea posible, a lo largo del tiempo, tener en cuenta las múltiples dimensiones donde existen fallas de mercado y se representen adecuadamente los distintos intereses en juego, y al mismo tiempo proveer suficiente previsibilidad para poder atraer inversores de riesgo sin que ello implique un altísimo costo del capital, renegociaciones, etc. En varios contextos donde tales aspectos son más relevantes, y donde la posibilidad de estructurar un conjunto consistente y creíble de reglas que impidan la “inconsistencia temporal” (esto es, la tentación de modificar dichas reglas una vez que se han obtenido los beneficios pero todavía se deben pagar los costos) esté más limitada, convocar a inversores privados tiene fuertes limitaciones.

De todas formas, continúa siendo cierto que lo más apropiado para una buena gestión es la clara división de roles, cuidando los incentivos de cada actor para cumplir con su respectiva función tal como se espera de él. Las empresas públicas pueden permitir una flexibilidad suficiente en contextos donde la misma es muy necesaria, como es en general el caso de W&S, pero si tal flexibilidad es absoluta, entonces puede presumirse que el servicio será capturado por intereses especiales que van contra la mayor cobertura, la mejor calidad, el menor costo, etc. Por ejemplo, permitir a una empresa pública actualizar la base catastral sobre la cual computa las tarifas aplicables a diversos usuarios residenciales podría ayudar a que dichas tarifas reflejen mejor la capacidad de pago de los diversos usuarios y que por esta vía sea factible focalizar mejor el trato preferencial sobre usuarios de bajo poder adquisitivo, pero ello también dejaría abierto el riesgo de una politización excesiva sobre la utilización sesgada de dicho catastro con el fin de excluir de sus actualizaciones (ascendentes) a partidarios políticos o miembros que pertenezcan a grupos de presión bien organizados.

En tal sentido, Krause (2009) presenta un modelo de economía política para explicar el efecto de la gobernanza política (participación democrática, control institucional, y seguridad jurídica) y sectorial (roles y características institucionales propias –en particular la separación horizontal de roles de legislación/planificación, regulación y provisión, por un lado, y la participación ciudadana por el otro) sobre el desempeño de los servicios de W&S, incluyendo tanto prestadores públicos como privados. Esencialmente, su argumento es que los factores de gobernanza que logran acotar la captura de las decisiones y objetivos por parte de grupos de interés y en cambio facilitan la representación de los intereses del conjunto de la ciudadanía, dan forma a políticas sectoriales en materia de diseño, regulación y provisión de estos servicios que afectan positivamente su equidad y eficiencia.

Para testear este modelo, Krause (2009) lleva a cabo un estudio empírico explorando la relevancia de diversas variables de la economía política y gobernanza del sector W&S en dos

niveles de agregación distintos. Por un lado, examinando indicadores de gobernanza y desempeño en una muestra de 69 países en desarrollo, y por otro lado, explorando la evidencia correspondiente dentro de Colombia. Los resultados econométricos obtenidos con la muestra de 69 países en vías de desarrollo indican que mayores niveles de participación democrática y de control institucional (“*checks and balances*”) tienen un efecto positivo significativo sobre el grado de acceso a los servicios de W&S, mientras que la participación privada en la provisión de W&S no muestra un efecto significativo, concluyendo entonces que una buena gobernanza es más relevante que la privatización para la expansión de la cobertura de estos servicios. Por otra parte, al examinar esta cuestión al interior de Colombia –donde existen muchos proveedores locales distintos en diversas áreas del país–, Krause también encuentra efectos positivos de indicadores de buena gobernanza sectorial (fuertes organizaciones sociales, control de la corrupción y bajo nivel del conflicto armado) sobre la eficiencia (medida como el porcentaje de agua contabilizada dentro del total producida) y sobre el acceso más amplio al servicio, de forma consistente con el resultado anterior en cuanto a que una buena gobernanza (en este caso subnacional) luce más relevante que la privatización (en particular en la cobertura, pero también en la determinación de la eficiencia interna de la prestación).

### **3. Sobre la gestión de empresas públicas en general**

Como se mencionó previamente, los problemas de gestión de las empresas públicas originados en la dispersión de la propiedad, la multiplicidad de objetivos y la multiplicidad de intereses y actores involucrados han sido extensamente reconocidos. En general, los problemas de gestión provienen del divorcio entre propiedad y control y su interacción con la falta de interés –o la dificultad de auditar el desempeño– por parte del público en general, la ausencia de competencia, y la falla del propio Estado para resolver los problemas de agencia hacia el interior de sí mismo.<sup>21</sup> Lawson (1994) en particular revisa las distintas contribuciones teóricas al respecto, y señala que distintas escuelas del pensamiento han enfatizado varias características que limitan su desempeño. Así, el enfoque de derechos de propiedad enfatiza la importancia de la propiedad para explicar la falta de incentivos de la población para auditar el desempeño de las empresas públicas; el enfoque de la elección pública (*public choice*) se concentra en explicar la génesis de distintas restricciones y rigideces que limitan la calidad de la administración (enfatizando las demandas emergentes de los procesos de votación, y su manipulación por la gerencia de la empresa frente a las dificultades de monitoreo o incluso el desinterés de los votantes); los conductistas (*behavioral economics*) exploran los procesos de formación de objetivos, cuya multiplicidad da lugar a *trade-offs* difíciles de definir.

---

<sup>21</sup> Sin dudas, el divorcio entre propiedad y control también ocurre en empresas privadas, y ello da origen a “problemas de agencia” ya que las decisiones del directorio son imperfectamente controladas por los diversos accionistas. Sin embargo, en el caso de las empresas públicas, el problema de agencia anterior es más grave debido a que la mayor dispersión de propietarios (ciudadanos), de forma tal que ninguno actúe efectivamente como tal, dificulta aún más el control del directorio.

Las propuestas tradicionales de política pública, también sintetizadas por Lawson (1994), incluyen el cambio o la clarificación de los objetivos y los procedimientos de control de las empresas públicas, la adopción de sistemas de remuneración que induzcan la mejor gestión interna, e incluso remedios más drásticos en pos de lograr auditar –y penalizar– la ineficiencia.

Sin embargo, la credibilidad de las reformas en cualquiera de estas dimensiones es un aspecto central en pos de alterar efectivamente los incentivos y las decisiones adoptadas por quienes administran la empresa pública. En lo que respecta a los contratos de desempeño para empresas públicas (estableciendo metas y penalidades ante su incumplimiento), el compromiso requerido del poder político puede ser tan exigente como en el caso de una privatización (Shirley, 1998).<sup>22</sup> Como lo indica el Banco Mundial (1995), sobre la base del estudio de una docena de casos de reformas dentro de empresas públicas en distintos países en desarrollo y economías en transición, la mejora en el desempeño de las empresas públicas requiere que tanto éstas como el gobierno tengan los incentivos a mejorar el desempeño: tanto las reformas exitosas como las que resultaron ser un fracaso intentaron mejorar la estructura de incentivos modificando la relación entre la gerencia y el gobierno, introdujeron nuevos organismos de supervisión, aumentaron la autonomía en la gestión de las empresas públicas, y firmaron contratos de desempeño suficientemente explícitos, pero sólo quienes acertaron en la consistencia y los detalles que modifican los incentivos de ambas partes (gobierno y gerencia) tuvieron éxito.

Más generalmente, aspectos fundamentales como la representación política de los usuarios sin acceso al servicio (un grupo fuertemente coincidente con “los pobres” en América Latina según se observó inicialmente), la transparencia, el “control vertical” (vía elecciones democráticas) y el “control horizontal” (“*checks and balances*” dentro del mismo Estado), son condiciones destacables para moldear la provisión de servicios en torno a la obtención de resultados, de manera tal que sea posible superar la trama de intereses creados, culturas clientelistas y corporativas, donde se alimentan las elites para capturar los procesos de reformas incluso en países donde –como en América Latina– se ha producido un fuerte proceso de democratización durante las últimas décadas (ver Fiszbein, 2005). En otras palabras, la calidad de la burocracia en general, y de la representación política en particular, pueden explicar el surgimiento de distintos diseños, y quizás más importante aún, incidir en la efectividad de cualquier diseño sectorial que *a priori* luzca razonable.<sup>23</sup>

En definitiva, los incentivos de los responsables por el gerenciamiento de un servicio público de infraestructura respecto de la mejor planificación de sus inversiones, la minimización de costos de financiamiento y ejecución de dichas inversiones y de los costos operativos y de mantenimiento posteriores, el mejor trato a los reclamos y aspiraciones de los distintos clientes,

---

<sup>22</sup> Ver también Lane (2000) sobre la “nueva gerencia pública” y los contratos de desempeño, y Polidano (1999) sobre su necesaria adaptación a contextos institucionales menos desarrollados.

<sup>23</sup> Ver también Spiller (2011).

la ponderación o priorización en la atención de distintos conjuntos de usuarios aún no servidos, etc., no dependen sólo de las libertades, obligaciones, mecanismos de rendición de cuentas y control y demás características formales de una administración o empresa pública, sino –centralmente– de la credibilidad y anticipación de la forma efectiva en que se aplicarán tales diseños en la práctica.

Pero, ¿de qué depende la credibilidad de un conjunto de reglas tendientes a inducir decisiones eficientes en materia de cobertura, calidad y eficiencia en la provisión de estos servicios? La clave está en considerar los incentivos del conjunto de actores que directa e indirectamente (más allá de la relación directa entre el gobierno y los gerentes de la empresa pública) expresarán sus intereses y accionarán de distintas formas intentando que el curso de las decisiones obedezca a los mismos, y en particular, tener en cuenta si la interacción de todos estos actores contribuirá a sostener –o por el contrario, hará insostenible– un proceso donde el oportunismo, el cortoplacismo y la pelea por las cuasi-rentas que remuneran fuertes inversiones hundidas pierdan cabida, y sean reemplazados por perspectivas de largo plazo, donde las fuertes externalidades de estos servicios y los usuarios futuros logren ser representadas.

En tal sentido, un aspecto central de cualquier reforma que pretenda acotar los problemas que se derivan de un “mal equilibrio”, caracterizado en definitiva por el pobre desempeño de una empresa pública, es cómo lograr que la misma sea creíble. Al respecto, debe notarse que la credibilidad sólo puede obtenerse cuando el conjunto de reglas post-reforma son consistentes entre sí e inducen conductas de todos los agentes involucrados que tienden a la aplicación y perduración de dichas reglas.

Claramente no existe una respuesta suficientemente operativa o simple al respecto. En parte ello tiene que ver con la complejidad y diversidad de situaciones, pero también con una omisión analítica que comienza a ser subsanada en los estudios más recientes. Tal omisión ha consistido en no considerar que cada arreglo institucional y cada conjunto compacto contractual (se consideren eficientes o ineficientes, más o menos rígidos, transparentes, cortoplacistas, etc.) obedece a una “economía política” que no sólo incide en la posibilidad de llevar a cabo una reforma, sino también incidirá en la aplicación efectiva de cada reforma posteriormente.<sup>24</sup> Vale decir, una limitación saliente en los enfoques tradicionales deviene de no contemplar suficientemente la complejidad existente al plantear un “problema normativo” (cómo reformar) sin haber resuelto o considerado suficientemente un “problema positivo” (porqué es un equilibrio la situación pre-existente). Así, se supone implícitamente la existencia de un gobierno interesado

---

<sup>24</sup> Como señala Spiller (2011), no existe tal cosa como una “mejor práctica” dentro del enfoque de *Transaction Cost Regulation*: un determinado modelo regulatorio (con una empresa pública, con una regulación suave –“de alto poder”– o con una regulación rígida –“por tasa de retorno”) es mejor o peor según sea su consistencia con las institucionales políticas y sociales respecto de las tensiones más relevantes que deban resolverse tanto al momento de diseñarlo como durante su posterior implementación.

en primer instancia en una determinada reforma, sin considerar suficientemente los beneficios que éste obtiene en la situación pre-existente, o bien sin considerar suficientemente si –aunque quiera la reforma *ex-ante*– dicho gobierno (y los siguientes) tendrá(n) los incentivos para aplicar la reforma cuando ello implique sacrificar ciertos objetivos de corto plazo que lo(s) tentarán a reiteradas excepciones.

Por ello, un primer punto que debe tenerse en cuenta al examinar la consistencia de una reforma –e intentar anticipar por ende si la misma será efectiva– es verificar si existe un cambio verdadero y creíble de los objetivos de quienes deben tomar a su cargo las medidas necesarias para que las ineficiencias en la gestión pública sean efectivamente resueltas, y si dichas reformas limitan la capacidad para posteriormente desandar o deshacer las mismas. Más aún, dicho análisis debe reconocer que existe una multiplicidad de agentes políticos y económicos que interactúan al diseñar y ejecutar un determinado modelo de gestión pública más allá de quién sea el depositario del poder político de turno, y que dichos agentes políticos y económicos tienen y transmiten incentivos al poder político que podrían desalentar una reforma o llevarla al fracaso posteriormente. Así, aunque teóricamente sea posible diseñar incentivos tendientes a que la gestión sea eficiente, incluso cuando se persiguen múltiples objetivos, hay información asimétrica, etc., avanzar en tal sentido requiere el establecimiento de ciertos contratos –y la renuncia a cierta discrecionalidad del poder político– que sean en conjunto “incentivo-compatibles” para todos los agentes directa e indirectamente afectados por tal reforma.

Puede concluirse entonces que evitar o minimizar los problemas de gestión de las empresas públicas en general no se limita a modificar formalmente la organización interna de dichas empresas, sino que se requiere que los cambios sean creíbles, para lo cual debe cuidarse que los incentivos de todos los agentes involucrados –dentro y fuera de la empresa pública– estén alineados y sostengan el cumplimiento del nuevo conjunto de reglas diseñadas; reemplazar un “mal equilibrio” por un “buen equilibrio” no requiere sólo alterar los incentivos de un único jugador (la gerencia de la empresa pública), o de un par de jugadores (gerencia y gobierno), sino verificar que el nuevo equilibrio resultante de la interacción de todos los jugadores (sumando a los anteriores a los empleados públicos, los proveedores de insumos, los gobiernos locales, los consumidores y sus representantes, etc.) sea en efecto mejor que el que se pretende reemplazar.

#### **4. Sobre la evidencia empírica referida a la gestión pública en W&S**

Como se mencionó previamente, los servicios de W&S en la región han sido históricamente provistos directamente por organismos públicos (empresas públicas, direcciones administrativas, etc.), pero al mismo tiempo en las últimas décadas se han llevado a cabo diversas reformas que incluyen modificaciones institucionales, nuevas reglas de financiamiento, y distintos grados de descentralización y privatización. Coexisten en tal sentido diversas experiencias donde hay distintos “modelos de gestión pública”, caracterizados por distintas gobernanzas (esquema de organización e incentivos de las empresas y las instituciones públicas con responsabilidades

sobre la provisión de estos servicios), y diferentes criterios y detalles instrumentales en materia de asignación de atribuciones, derechos, obligaciones y riesgos según se definan las estructuras institucionales / empresariales, las facultades delegadas en materia de financiamiento, de inversiones, de salarios, de empleo, etc., y los mecanismos de auditoría, transparencia y de participación ciudadana y de diversos grupos de interés interesados.

Diversos trabajos han examinado algunas de estas experiencias e identificado virtudes y debilidades de cada diseño, aunque a menudo observándolas a nivel relativamente agregado. El análisis de la experiencia de Perú en Spiller y Savedoff (2000) es un ejemplo. Otro caso semejante es el de Valenzuela y Jouravlev (2007), quienes examinan la experiencia chilena durante las últimas décadas e identifican factores de diseño (endógenos) y de contexto macroeconómico y cultural (exógenos) que explican el éxito logrado por el conjunto de empresas públicas en dicho país, donde los niveles de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad logrados bajo la gestión pública del servicio fueron sobresalientes en la región. Ambos son trabajos sumamente informativos y bien estructurados, pero sin extenderse dentro de la economía política que permita explicar diferencias en los distintos casos contenidos en los estudios. Normalmente el mayor interés analítico se vuelca hacia la evaluación normativa de un determinado modelo de gestión, mientras que la explicación de los motivos por los cuales dichos modelos de gestión adoptaron esa forma en primer lugar y luego pudieron funcionar de manera más o menos eficiente según fuera el contexto específico ha ganado interés en los últimos años.

El Banco Mundial ha estado trabajando intensamente en la evaluación de la gestión de servicios de agua potable y saneamiento en base a la consideración de los contextos y la economía política donde se toman decisiones. Un primer trabajo (Baietti et al., 2006) avanza sustancialmente sobre el análisis conjunto y comparado de un puñado de empresas públicas de W&S en distintos países del mundo (incluyendo Brasil y México), describiendo en sumo detalle los contextos externos (institucional, social y económico) y los mecanismos de delegación, supervisión, flexibilidad, etc. en cada caso, y proponiendo considerar dichos elementos como determinantes conjuntos del buen desempeño de las empresas públicas examinadas. Esquemáticamente, el enfoque del Estudio del Banco Mundial puede representarse en la Figura 6.

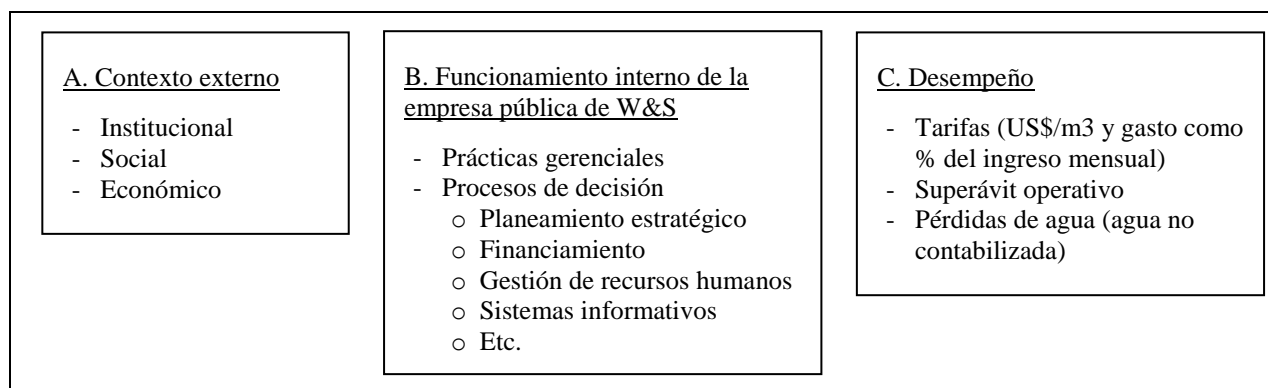
La construcción recopila regularidades del contexto externo (punto A) y del funcionamiento interno de cada empresa estudiada (punto B), discutiendo la incidencia conjunta de cada detalle sobre los resultados o desempeños (punto C), siempre considerados positivos (de hecho, la consideración de casos positivos fue parte misma del criterio de selección de los estudios de caso a incluir en dicho trabajo).<sup>25</sup> Se señala aquí también que muchas reformas en el pasado se han

---

<sup>25</sup> El “ambiente externo” está caracterizado por la delegación de autoridad legal a la empresa, las condiciones del mercado de trabajo, el acceso a recursos financieros, los marcos regulatorios y de políticas públicas, la capacidad de respetar compromisos políticos, y la disponibilidad de recursos naturales. El “funcionamiento interno de la empresa” consideró la cultura corporativa, la orientación al mercado y al consumidor, la auditoría interna sobre los resultados

limitado a cambiar las empresas de W&S, perdiendo de vista el ambiente institucional y las acciones e incentivos de los actores que inciden de forma directa e indirecta (desde dentro y fuera de la empresa), señalando que existe un rol importante para que los grupos de interés externos puedan ejercer una influencia benéfica en cuanto a mejorar la credibilidad de las reglas y los procesos diseñados para mejorar las decisiones gerenciales, fraccionando el poder político de forma tal que no pueda sesgarse hacia objetivos de corto plazo.

**Figura 6: Enfoque metodológico del Banco Mundial (2006)**



Varios aspectos en este trabajo son muy útiles para un proyecto dirigido a estudiar el diseño integral del conjunto de reglas y contratos que alineen los incentivos, o provoquen interacciones, que conduzcan de manera sostenida a los resultados esperados en materia de cobertura y eficiencia en general. Ellos incluyen:

- la categorización de distintos tipos de organización gubernamental (provisión por un departamento, un cuerpo para-estatal que opera bajo la ley del sector público, o una compañía que opera bajo la ley de entidades privadas cuyo accionista mayoritario –o pleno– es el Estado),
- la identificación de distintos grados de autonomía otorgados a cada empresa en materia de tarifas, desconexión de clientes morosos, endeudamiento, abastecimiento (*procurement*) y nombramiento del *board*,
- la incorporación al análisis de “accionistas externos” (“*external stakeholders*”), incluyendo al gobierno central y los gobiernos locales, clientes, donantes e instituciones financieras,
- la utilización de contratos de desempeño, auditorías internas y externas (incluyendo o no reguladores independientes),

---

de gestión, y la capacidad de delegación al interior de la organización. Así, estas categorías no se corresponden con las que más adelante se proponen para este proyecto.

- vínculos con clientes y publicidad de la información, cultura corporativa (visibilidad interna de los objetivos, factores que inciden en la promoción laboral y salarios, rotación de funcionarios y empleados, programas de entrenamiento y capacitación, etc.), etc.

En tal sentido, más allá de sus grandes virtudes en cuanto a caracterizar detalladamente los modelos de gestión, y de correctamente pasar del concepto de “mejor práctica” al de “mejor arreglo” (“*best fit*”) al rechazar la validez de enfoques del tipo “un traje se ajusta a todos los tamaños” (“*one size fits all*”), este estudio del Banco Mundial tiene algunas limitaciones. Primero, se seleccionaron casos definidos como “exitosos”, pero la naturaleza del buen desempeño –y su benchmark con empresas públicas que no transitaron por reformas similares– no es descripta en términos de progreso en la cobertura, reducción de costos, mejoras en la calidad, productividad, etc., sino (parcialmente) en la representación de niveles de cobertura, productividad, autofinanciamiento y nivel tarifario cuyos diversos determinantes no pueden ser suficientemente identificados ni controlados. En ese sentido, el contraste entre casos exitosos y defectuosos permitiría comprender mejor cuáles elementos fueron los más relevantes para pasar de un “mal equilibrio” hacia un “equilibrio mejor”. Segundo, vinculado con el punto anterior, resulta imposible discernir cuáles fueron los motivos por los cuales los modelos exitosos fueron adoptados y luego sostenidos. En tal sentido, si bien se señala que reformas que no modifican el contexto externo y no enfatizan el rol del propietario de las empresas públicas (esto es, del Estado) tienden a fracasar, el trabajo no avanza en la interpretación de la economía política detrás de cada una de las reformas y de sus posteriores desempeños. Tercero, aunque correctamente se nota que la organización interna de cada empresa y el contexto / ambiente son factores que interactúan sobre el desempeño, no se avanza en una explicación ni hipótesis de causalidad entre ambos. En tal sentido, aunque este documento es muy útil para identificar dimensiones de diseño interno y contexto externo relevantes para un análisis amplio de los determinantes del desempeño de las empresas públicas, y tal como fue su propósito sirve como disparador de algunas conclusiones y varias preguntas e hipótesis, el mismo no se interna en un análisis de la economía política sobre los determinantes previos y centrales de reformas bien concebidas, consistentes y sostenibles, a partir de las cuales las empresas públicas logran mejores resultados de gestión; en definitiva, no se intenta explicar el punto B como resultante del punto A, ni examinar un vínculo causal alternativo entre ambos.

Otros trabajos recientes del Banco Mundial han enfatizado también la identificación de los *stakeholders* (sus intereses, incentivos, influencia, etc.), y su caracterización como “ganadores” o “perdedores”, como punto de partida para la elaboración de propuestas de reforma que sean políticamente viables y sustentables, contengan o no al sector privado de forma estelar. World Bank (2008) aplica un análisis de economía política sobre reformas en el sector agrícola y en W&S, examinando en este último cuatro estudios de caso entre los que hubo concesiones al sector privado con distinta suerte. Por otro lado, Beddies (2009) expone un análisis de este tipo al

considerar la implementación de una reforma sectorial en el caso de Yemen, donde la escasez del recurso natural plantea fuertes conflictos de interés entre el sector rural (que actualmente hace un uso intensivo del agua por medio de pozos privados) y los usuarios urbanos a los que la reforma procura asistir, en un contexto donde han emergido múltiples actores descentralizados con renovado poder luego de los cambios institucionales acontecidos en dicho país durante los últimos años. Finalmente, WSP (2011) se focaliza en el análisis de la economía política detrás de la gestión de empresas públicas de saneamiento, también examinando varios estudios de casos en base al desarrollo de una metodología analítica común.

Este último documento (WSP (2011)) contiene varios puntos en común con el análisis que se pretende llevar a cabo en este proyecto. Más allá de estar enfocado a la dimensión pro-pobre del servicio de saneamiento y contener estudios de casos en contextos políticos con particularidades distintas a las que en general caracterizan a los países de América Latina (si bien uno de ellos corresponde a la empresa pública estatal EMBASA en el estado de Bahía, Brasil, los restantes estudios de caso son de India, Indonesia y Senegal), su énfasis central reside en la identificación de los factores históricos, culturales, políticos, sociales, etc., que moldean los conflictos de interés sobre el patrón de desarrollo del servicio de saneamiento teniendo en cuenta cuáles son los grupos de interés formal e informalmente representados en los distintos ámbitos y arenas, identificando ganadores y perdedores, etc., para recién entonces proponer cursos de acción que tomen en cuenta dichas realidades como punto de partida. Las conclusiones de dicho estudio en cuanto a la interacción de factores políticos y económicos que influyen la inversión pro-pobre en saneamiento son muy ilustrativas y aportan al marco general de este proyecto de investigación.<sup>26</sup>

## **5. El análisis de la economía política, hipótesis y preguntas de investigación**

### **1. Introducción**

La discusión previa respecto de la calidad de la gestión de diversas empresas públicas de W&S deja abiertos distintos interrogantes centrales. En primer lugar, ¿porqué fue posible introducir reformas exitosas en el funcionamiento de algunas empresas, y al mismo tiempo, porqué no ha sido posible hacerlo en otras? En segundo lugar, ¿qué elementos hacen que unas reformas /

---

<sup>26</sup> El Capítulo 5 de Krause (2009) también contiene un trabajo empírico muy relevante y vinculado con el objetivo de este proyecto. Allí lleva a cabo un análisis cualitativo de economía política en la provisión de W&S, describiendo y contrastando el desempeño y la gobernanza de cuatro operadores (dos públicos y dos privados) en Colombia. Si bien la (mayor) calidad de la gobernanza local aparece como un factor (positivamente) alineado con mejores resultados de gestión (que corresponden a una empresa pública entre las cuatro examinadas), dicha gobernanza local en su muestra también está alineada con otros factores estructurales (desempeño histórico del sector, dificultad en la extracción del recurso natural, condiciones socio-económicas, etc.) que podrían contribuir al mejor desempeño del operador, por lo cual los resultados obtenidos requieren confirmación en una muestra distinta, con factores estructurales más homogéneos de ser posible.

modelos de gestión sean exitosos y otros no?: ¿es el diseño específico de la reforma / modelo de gestión o su interacción con el contexto específico donde se llevan a cabo?; y en tal caso, ¿cuáles diseños se ajustan mejor a contextos menos favorables en materia de institucionalidad, disponibilidad de financiamiento, capacidad de pago, diferencias sociales, etc.? En tercer lugar, finalmente, ¿es posible, y en tal caso cuáles son los elementos del diseño idóneos para ello, modificar de manera consistente los incentivos e interacciones de todos los agentes políticos y económicos involucrados directa o indirectamente en la mejor toma de decisiones para evitar el cortoplacismo, el oportunismo, la captura y la omisión de externalidades?

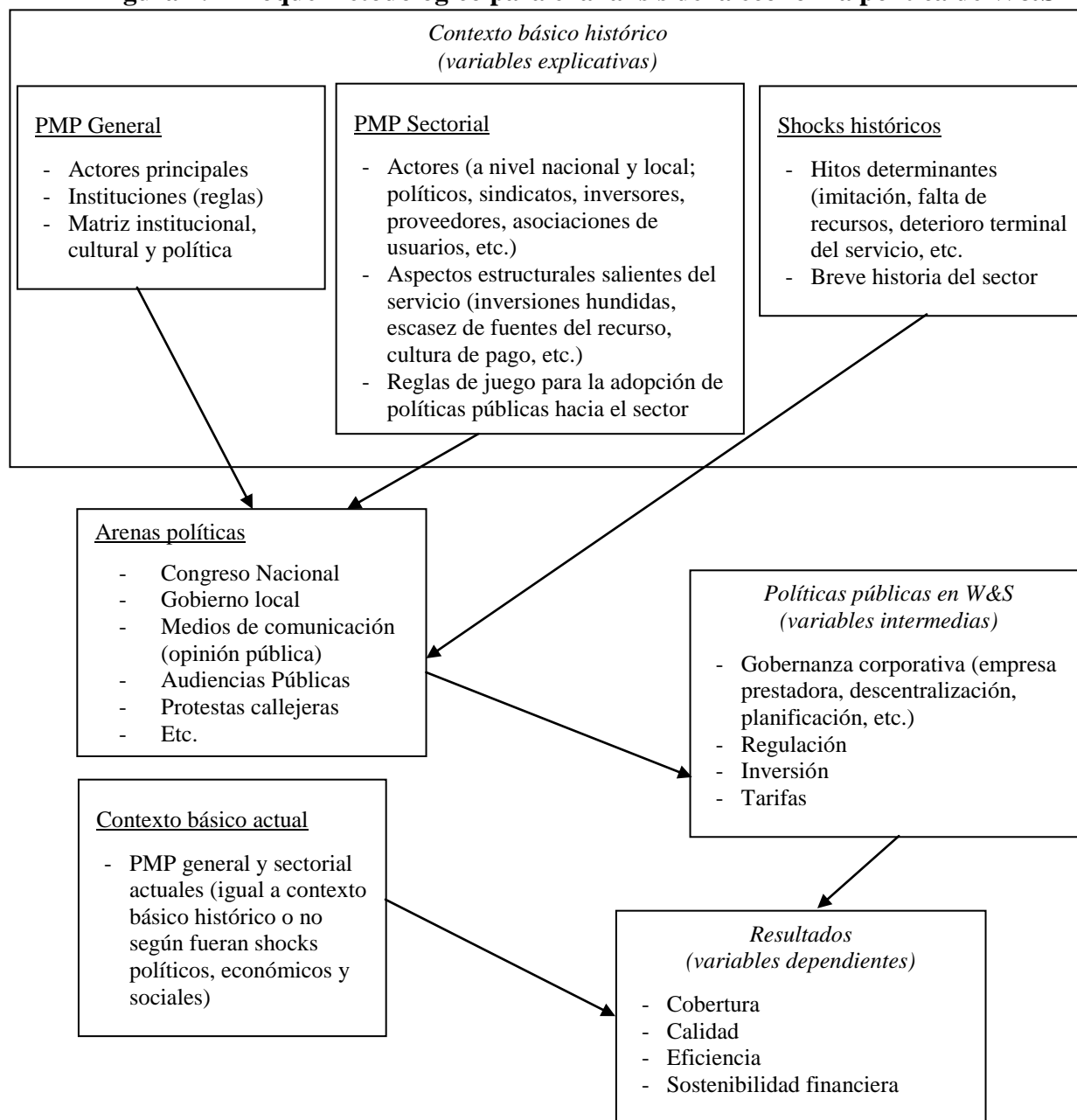
## **2. Un modelo simple para el análisis de la economía política en W&S**

El abordaje para responder este tipo de preguntas debe sustentarse en un enfoque suficientemente sistemático que posteriormente permita contrastar las distintas experiencias puntuales estudiadas. A tal efecto, a continuación se propone un enfoque analítico general a ser idealmente adoptado por los distintos estudios de caso que se lleven a cabo dentro de este proyecto.

Siguiendo los lineamientos de un enfoque básico de economía política, y en particular el modelo desarrollado dentro del BID en años recientes (Stein et al. 2005), también aplicado por Krause (2009) y parcialmente sugerido en diversos estudios sectoriales previos, la cadena de causalidad para explicar el desempeño de un determinado sector (en este caso W&S) no incluye sólo a las políticas e instituciones que definen las principales reglas aplicables a los actores que producen los resultados finales, sino también a los principales determinantes (y condicionantes posteriores) de dichas políticas e instituciones.

Básicamente, el análisis de economía política enfoca la política pública como una variable endógena determinada en función de los distintos intereses en juego. En su propia terminología, el proceso general de generación de políticas públicas (“*general policymaking process*”, o “PMP general”) de un determinado país, junto con las variables centrales que describen la “estructura básica” del sector (en lo que respecta a la constelación específica de actores públicos y privados, reglas de decisión, historia, particularidades de espacio y ambiente, creencias, etc.) conforman las “*variables explicativas*”, a partir de las cuales distintos “juegos” (interacciones en distintas “arenas” o ámbitos de participación) determinan las diferentes dimensiones de las políticas e instituciones existentes o adoptadas en el sector de W&S –denominadas “*resultados intermedios*”–, los que a su vez dan forma al desempeño del sector en sus distintas dimensiones (por ejemplo, la cobertura y calidad del servicio, pero también la eficiencia y sostenibilidad de los prestadores), por lo tanto llamadas “*variables dependientes*”. Alternativamente también, un determinado conjunto de políticas e instituciones puede tener diferente validez (efectividad, credibilidad, etc.) según sean las características básicas bajo las cuales surgieron o deben sustentarse estas políticas, por lo cual la estructura básica del sector (o “PMP sectorial”) puede incidir tanto en el surgimiento como en la efectividad posterior de un determinado diseño para dicho sector.

**Figura 7: Enfoque metodológico para el análisis de la economía política de W&S**



La Figura 7 presenta los elementos centrales de un modelo conceptual de este tipo. Lo que debe explicarse –las “*variables dependientes*”– son los resultados en materia de cobertura y calidad de los servicios, y en materia de eficiencia y sostenibilidad financiera de los operadores. El conjunto principal de “*variables explicativas*” está compuesto por distintos factores del contexto básico histórico (características del PMP general, del PMP sectorial y de posibles shocks históricos relevantes para el sector W&S –entre otros, e hipotéticamente, el colapso previo del servicio, la inclusión del sector en un conjunto de reformas generalizadas siguiendo una “moda” o condicionamiento de préstamos o asistencia financiera, etc.) que permitan explicar porqué, en los

ámbitos o “arenas” sectoriales donde los distintos agentes económicos y políticos interactúan por sí mismos o por medio de sus representantes, se han adoptado diseños específicos en materia de gobernanza corporativa, regulación, inversión y tarifas (“*variables intermedias*”).<sup>27</sup> Así, los resultados de la gestión en materia de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera serían el resultado de la interacción entre las políticas o diseños específicos hacia el sector y los factores externos (PMP general y sectorial) que moldean su aplicación efectiva y reafirman o debilitan la credibilidad y funcionamiento efectivo del conjunto de reglas vigentes.

Los detalles descriptivos pueden ser muy importantes. Por ejemplo, es posible que las diferencias de desempeño entre dos experiencias que formalmente lucen similares en materia de diseños o modelos de gestión estén vinculadas a distintas calidades del capital humano o esquemas de incentivos dentro de cada empresa, o a diferencias en cuanto a las reglas de financiamiento, atribuciones tarifarias, etc., al tiempo que estas diferencias también podrían reconocer antecedentes o aspectos institucionales específicos (por ejemplo, en cuanto a la distribución de responsabilidades institucionales dentro de diversas áreas de un mismo nivel de gobierno o a nivel vertical entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales/locales), o simplemente realidades distintas en materia de ámbitos de debate (arenas y actores participantes) para las distintas decisiones de política sectorial. En este último aspecto, el nivel de detalle necesario parece importante porque es de esperar que los incentivos de los agentes económicos y políticos (*stakeholders*) varían dependiendo de la política concreta en cuestión (por ejemplo, normalmente habrá incentivos políticos diametralmente opuestos en cuanto a subir tarifas y asignar recursos para obras de infraestructura que resulten visibles dentro de la propia gestión política, al tiempo que los actores políticos y sociales que participan de los debates sobre las regulaciones e inversiones pueden diferir *vis-à-vis* los que participan del proceso de decisiones en materia de financiamiento y determinación tarifaria –ya sea porque los perfiles ministeriales difieren, porque el acceso de representantes de consumidores o proveedores de insumos es distinto en cada instancia, etc.), y dependiendo del ámbito en que cada dimensión sea considerado o definido es posible que los balances resulten inconsistentes, incumplibles o simplemente cortoplacistas y sesgados a favor de grupos de interés bien organizados.

Un análisis suficientemente integral debe por ende explicar las políticas públicas (de gobernanza corporativa, de regulación, de inversión pública y tarifas) como resultantes del contexto básico histórico (que incluye al PMP general y sectorial), y caracterizar los resultados obtenidos a partir de dichas políticas públicas, en los contextos básicos vigentes durante su aplicación, sobre las dimensiones de gestión que son de mayor interés (cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad

---

<sup>27</sup> Otros estudios de economía política pueden definir “modelos analíticos” parcialmente distintos. Ver por ejemplo WSP (2011), donde el estudio de economía política aplicado a la infraestructura sanitaria urbana distingue entre un modelo (positivo) de diagnóstico en el cual interactúan el contexto histórico y cultural con las arenas y procesos sectoriales, y un modelo (normativo) de acción donde se discuten las alternativas viables para mejorar los equilibrios alcanzables en el contexto previamente descripto.

financiera), por medio de un registro suficientemente minucioso de los detalles de diseño y contexto que podrían incidir en los distintos incentivos y conductas de todos los *stakeholders* involucrados. En términos de la teoría de los juegos, el desafío es describir y comprender el origen y los parámetros de equilibrios de distinta calidad: cuáles son las reglas, actores, incentivos, intercambios, etc., entre los distintos *stakeholders* involucrados en una situación particular de provisión de W&S, qué conductas se observan (en el equilibrio), y qué tipo de cambios paramétricos podrían introducirse (cambio de reglas, de actores, de arenas, de esquemas de incentivos, etc.) con el fin de dar lugar a un equilibrio superior en materia de cobertura y calidad del servicio, y eficiencia y sostenibilidad del prestador.

### **3. Implicancias sobre el foco y los datos necesarios para la investigación**

Tal como se mencionó previamente en este documento (en particular en la Sección 3), las empresas públicas de W&S que actúan en distintos países de la región prestan servicios bajo diversas organizaciones institucionales (en cuanto a la existencia o no de división de roles de planificación, regulación y supervisión; existencia o no de organismos reguladores; prioridad u omisión sobre transparencia y publicidad de la información o convocatoria a discusiones públicas; etc.), existencia y antigüedad de reformas en diversas direcciones (normalmente promoviendo una mayor descentralización, aunque a veces sin lograrlo), y parecen tener desempeños diversos más allá de sus puntos de partida condicionantes. Tentativamente, entonces, tales desempeños podrían explicarse (en parte al menos) por los distintos modelos institucionales y de gestión adoptados en cada país, y por los distintos aspectos contextuales específicos que llevaron a adoptar y aplicar dichos modelos de distintas formas en el tiempo en cada caso.

Sin embargo, una comparación de este tipo igualmente impediría verificar lo ocurrido al interior de cada país, y aprender sobre los determinantes “micro” de las distintas decisiones y su efectividad. En efecto, más allá de la existencia de factores externos –económicos, políticos, etc.– comunes dentro de las distintas regiones de cada país, la disparidad de resultados seguramente sea igual o mayor hacia adentro de cada país, según hayan sido los distintos contextos específicos y las diversas decisiones adoptadas en cada una de las empresas públicas responsables del servicio. Por tal motivo, el análisis de casos a nivel nacional tendría un grado excesivo de agregación, salvo que se trate de una única empresa de alcance nacional o que se contrasten distintos sub-casos locales o regionales.

En tal sentido, es claro que los detalles de las políticas públicas deben conformar un cuerpo consistente de incentivos para la toma de decisiones eficientes por parte de todos los actores involucrados (consumidores, auditores, planificadores, financistas, proveedores –públicos o privados–, gerentes, empleados, etc.), y que tanto los intereses como las perspectivas de distintos actores políticos normalmente impondrán restricciones o preferencias a favor o en contra de un

determinado tipo de diseño y de la posterior implementación práctica de estos detalles esenciales. Ello plantea una doble vía de investigación, en cuanto a explorar

- a) ¿qué efectos tienen diversas políticas sobre el desempeño de un sector?; y
- b) ¿qué relación tienen dichas políticas –en cuanto a su diseño y efectividad– con los actores claves que inciden en ellas y con el contexto básico en el cual las mismas primero se adoptan y luego se implementan?

Para responder estas preguntas aplicadas a los determinantes de la calidad de gestión pública del servicio de W&S se requiere en primer lugar completar 3 pasos descriptivos respecto de cada unidad de análisis para poder caracterizar:

- a) los resultados de la gestión;<sup>28</sup>
- b) el diseño específico de políticas adoptado para el sector (en cuanto a la gobernanza y reglas de la empresa pública a cargo del servicio, la regulación, la política tarifaria y de subsidios, la política de inversión pública, esto es, las “*variables intermedias*”), y establecer la conexión cualitativa (en particular, su efectividad o no) entre el mismo y los indicadores de gestión (“*variables dependientes*”);<sup>29</sup> y
- c) el “contexto básico histórico” (el PMP general, el PMP sectorial y los shocks históricos que definen las “*variables explicativas*”), explicando el vínculo (eventual) entre éste y el diseño (y posterior implementación) de las políticas sectoriales a través de las distintas arenas donde los múltiples actores económicos y políticos participan formal o informalmente; con miras a la investigación empírica, la identificación y descripción de los actores claves que inciden en las políticas mencionadas parece especialmente importante.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Esto incluye datos cuantitativos sobre evolución de cobertura, calidad de los servicios, costos (operativos y de capital), tarifas (nivel y estructura), subsidios, resultados operativos, globales y financieros, y gastos de inversión, indicando en base a qué parámetro (sea la evolución del mismo servicio bajo una política pública distinta o la evolución del mismo servicio en otra jurisdicción comparable) es posible evaluar los resultados anteriores. Ver Sección 6.

<sup>29</sup> La gobernanza de la empresa pública deberá describir quiénes son los accionistas o dueños (estado municipal, provincial o nacional, con o sin participación privada no controlante), qué naturaleza jurídica tiene la empresa (Organismo Ministerial, Empresa del Estado, Sociedad Anónima, etc.), qué mandato tiene, cuáles son sus atribuciones y restricciones en materia de decisiones tarifarias, de endeudamiento, de contratación y promoción de personal, de inversiones, etc., cuál es su organización y operatividad interna, cómo se realiza su auditoría y qué instancias de participación ciudadana y transparencia le son impuestas o están vigentes, etc. Ver Sección 6.

<sup>30</sup> El PMP general del país deberá discutir la matriz institucional, cultural y política, y el PMP sectorial específico deberá tener en cuenta los distintos intereses de los *stakeholders* en el sector –a nivel nacional, estadual y local, a saber el poder político, inversores, sindicatos, usuarios, directores, etc.–, las características intrínsecas del servicio, la tradición institucional o de tarificación, etc. En materia de arenas o ámbitos de decisión, deberán describirse los escenarios y actores participantes (con sus incentivos y restricciones) en los debates y/o negociaciones dentro de cada una de las cuatro áreas de política sectorial destacadas. Ver Sección 6.

Comprender la “cadena a-b-c” anterior (sus vínculos causales o la ausencia de relación nítida entre éstos) permitirá obtener lecciones operativas sobre las posibilidades de inducir la adopción de procesos y diseños superadores (para mejorar de manera sostenible la prestación pública de W&S y reducir así el grado de insatisfacción respecto del potencial máximo alcanzable en cada caso), generando recomendaciones y cursos de acción mejor fundados.<sup>31</sup>

*A priori*, y en base a la experiencia internacional saliente, resulta particularmente importante explorar la efectividad de contratos de desempeño, concentrando la atención en W&S y extendiendo lo realizado en World Bank (1995), Shirley (1998), Polidano (1999) y Lane (2000), según sean sus diseños específicos tanto en lo referido a los incentivos formalmente brindados a la gerencia como en lo que tiene que ver con las instancias de participación de actores y grupos de interés externos. Aspectos tales como la descentralización regional del servicio, la existencia o no de regulaciones en materia de transparencia y procesos decisorios, la delegación o no de autonomía tarifaria (en cuanto a estructura y nivel general) y de distintos tipos de incentivos al interior de cada empresa, la imposición de límites efectivos a los subsidios cruzados (vía requisitos de autofinanciamiento, por lo cual la falta de cobro de algunos usuarios requiere la compensación tarifaria por parte del resto), la diversidad o no de arenas / ámbitos de debate y decisión sobre dimensiones particionadas de las políticas sectoriales, las características particulares del poder político de turno (en cuanto al balance de poder entre el ministro de finanzas y el de infraestructura social, o entre las fuerzas “de izquierda” y “de derecha” dentro del Congreso, etc.), etc., son todos elementos traducibles a diversas hipótesis respecto del grado de efectividad o relevancia de tales características sobre el mejor funcionamiento de una empresa de W&S durante un determinado período.<sup>32</sup> De igual modo, la complejidad y cortoplacismo que emane de un determinado PMP general, las dificultades del contexto sectorial que caractericen determinadas situaciones, o la naturaleza de las motivaciones para llevar a cabo reformas (por ejemplo, como requisito impuesto para lograr financiamiento o logros políticos de corto plazo sin procurar una mejora permanente de la cobertura y calidad del servicio), podrían alimentar

---

<sup>31</sup> En WSP (2011), esta caracterización está contenida –con distinto énfasis sobre diversas dimensiones– en el “modelo de diagnóstico”, desarrollado en 4 estudios de caso en base a las hipótesis y preguntas generales que se reproducen sintéticamente en el Anexo 1 al final de este documento.

<sup>32</sup> Concretamente, las hipótesis vinculadas podrían ser tales como: a) la descentralización regional del servicio favorece un mayor control social y minimiza la captura política o sindical de la empresa pública, restableciendo criterios de eficiencia y de largo plazo en las decisiones colectivas ligadas a W&S; b) la mayor transparencia impuesta sobre los procesos decisorios, de contrataciones, etc., resulta un mecanismo efectivo para reducir los costos de provisión, evitar el sobre-empleo, etc.; c) la discrecionalidad del gobierno federal para realizar transferencias / otorgar subsidios para la inversión en W&S conduce a paralizar el proceso decisorio descentralizado, y provoca una ruptura de la cadena de incentivos que se visualiza a partir de la regionalización de los servicios; d) la multiplicidad de arenas donde se definen dimensiones particionadas de la política sectorial (gobernanza, financiamiento, inversiones, etc.), con distintos universos de actores participantes en cada caso, dificulta la adopción de políticas orientadas al largo plazo y por el contrario promueve el *free-riding* y la inconsistencia temporal; etc.

hipótesis en torno a su importancia determinante sobre el posterior fracaso de reformas aparentemente bien orientadas.

#### **4. Algunas hipótesis y preguntas emergentes**

Una primera lectura de la discusión previa habilita a pensar inicialmente la posibilidad de que existan situaciones / contextos / países donde algunos (o todos los) esquemas –diseños de políticas e instituciones de gobernanza sectoriales– estén condenados al fracaso (esto es, a la obtención de resultados insatisfactorios): ambientes donde el PMP general conduce al cortoplacismo o ausencia de análisis costo-beneficio y donde las externalidades positivas de estos servicios no tienen representación política suficiente, son más propicios para producir reglas que –aunque formalmente pretendan representar lo contrario– conllevan una fuerte restricción en el acceso a financiamiento de bajo costo, sesgan las inversiones hacia los servicios con menores externalidades y mayor relación visibilidad/costo (agua en vez de cloacas), etc., provocando desbalances ambientales en el mediano y largo plazos (por ejemplo, la suba de las napas freáticas por saturación al ampliar la cobertura de agua potable con captación lejana sin la correspondiente infraestructura de desagote posterior), que reducen el sustento político de cualquier diseño formalmente razonable y favorecen la inestabilidad y repudio de reglas y compromisos, completando así un círculo vicioso y un equilibrio “de baja calidad” (inversión cara, escasa y mal planificada; politización y capitalismo de amigos / apropiación de rentas; descuido de la sustentabilidad del prestador en términos de equilibrio financiero, construcción y mantenimiento de un equipo humano capaz, realización de inversiones de reposición necesarias pero poco visibles; etc.).<sup>33</sup> Lo mismo podría pensarse de contextos donde las decisiones sectoriales están capturadas por fuertes sindicatos o proveedores, facilitados por la posibilidad de obtener financiamiento desde fuera de la jurisdicción respectiva (ya el mayor divorcio entre la fuente de los recursos y los usuarios desalienta el control social), aunque en este caso los resultados en materia de cobertura y (sobre) inversión podrían parecer más positivos.

Simétricamente, podría pensarse que la confluencia de ciertas condiciones de contexto y diseño pudiera asegurar un desempeño positivo. A nivel de hipótesis generales, cabe esperar que cierta descentralización de la provisión de servicios con correspondencia fiscal (vertical), la vigencia de la división de poderes, del Estado de derecho y del respeto a la propiedad privada, con una prensa independiente y fuerte participación ciudadana / transparencia procedimental, con sindicatos y proveedores organizados pero no irrestrictos en el grado de coerción que pueden ejercer, etc., conduzcan a un diseño de políticas –e instituciones sectoriales que las instrumenten– donde se reconozca el verdadero costo de los servicios, se induzca su

---

<sup>33</sup> Es posible que países que no cuenten con un PMP que favorezca el financiamiento privado igualmente puedan disponer de financiamiento público abundante (tal como es el caso en algunos países petroleros o eventualmente pudo haber sido el caso Brasil en años pasados). En tal sentido, las regularidades sugeridas son obviamente potenciales y no pretenden ser unívocas o inescapables.

minimización en el tiempo, se estructure de manera eficiente el financiamiento (vía tarifas y subsidios eventualmente, teniendo en cuenta las externalidades sanitarias, los efectos ambientales y la necesaria sostenibilidad política), etc., permitiendo así un avance más rápido de la cobertura y calidad de los servicios provistos públicamente.<sup>34</sup>

Sin embargo, difícilmente ocurra que todos los argumentos estén alineados en la misma dirección, y lo más probable y frecuente será la coexistencia de factores que favorecen y contrarrestan la mejor organización y desempeño. Así, corresponde sopesar la importancia relativa de los distintos elementos en cada situación en particular, y explorar cuáles son los aspectos específicos que permiten o podrían permitir la supremacía de unos sobre otros en cada caso. En ese sentido, aparecen varias preguntas que esta investigación ayudaría a responder. Por ejemplo:

1. Si no se cumplen condiciones del contexto básico suficientemente positivas (como cabe esperar en la gran mayoría de los casos en América Latina), ¿podría funcionar razonablemente bien una empresa pública? ¿O quedaría inevitablemente capturada por grupos de interés –internos y externos– que llevarían a maximizar la inversión pero también su costo?
2. ¿Contextos básicos “iguales o similares” dejan lugar a diseños e implementaciones de distinta calidad, que demuestran generar distintos resultados en la gestión pública de estos servicios?
3. ¿Cuál es la importancia o efectividad en materia de gestión de la descentralización de prestadores locales sujetos a un regulador común que contrasta sus desempeños? ¿De qué aspectos cualitativos complementarios (disponibilidad de financiamiento descentralizado o previsible / automático desde el gobierno central, disponibilidad de capital humano suficiente en las distintas regiones, etc.) depende la misma? ¿Existe un nivel de descentralización intermedio –regional en vez de municipal– para aprovechar las economías de escala sin la burocratización y alejamiento del control social que supone un modelo de provisión centralizada a nivel nacional?

---

<sup>34</sup> No debe perderse de vista que el significado de cada rótulo descriptivo puede variar radicalmente según sean los detalles instrumentales. Así, por ejemplo, aún cuando las responsabilidades de decisión sobre inversiones estén en manos de gobiernos locales, la asignación discrecional de recursos por parte de los gobiernos centrales (en el contexto de un desbalance vertical entre financiamiento y ejecución de gasto) puede alterar radicalmente la residencia del poder real en materia de decisión de inversiones y de gestión de los servicios; del mismo modo, la descentralización relevante no sólo es la regional sino también aquella que resulta por la facilidad e incentivos con que terceros (jefes de gobierno local, asociaciones barriales, cooperativas, etc.) pueden llevar a cabo sus propias iniciativas de inversión (por ejemplo, financiando y eventualmente ejecutando nuevas obras para ampliar la cobertura de los servicios a sus representados que luego puedan integrarse a la red sin que posteriormente éstos deban pagar nuevamente al operador su amortización).

4. ¿Cómo difieren los incentivos y actores participantes en las distintas arenas de discusión de cada dimensión de la política pública –regulación, tarifas, financiamiento e inversión– en W&S? ¿Qué relevancia tiene la existencia de múltiples arenas donde se discuten o deciden dichas dimensiones? ¿La consideración conjunta de las mismas facilita la prevalencia de objetivos de más largo plazo y la consideración más eficiente de las externalidades existentes, o por el contrario paraliza los procesos decisorios más abiertos?
5. En caso de que reglas e instituciones razonables puedan emerger y sostenerse sólo como resultado de condiciones básicas propicias, ¿es posible inducir cambios o mejoras en el contexto básico –PMP del propio sector, dado el PMP nacional– para que tales reglas e instituciones eficientes surjan y sean efectivas y sostenibles, generando a su vez resultados más satisfactorios? ¿Cómo?

## **6. Propuesta de estrategia de investigación empírica**

### **Conceptos generales**

Algunas de las preguntas específicas planteadas al final de la sección anterior serán exploradas dentro del proyecto global, por parte del autor de este informe y el equipo de coordinadores del BID, en base a un análisis de campo que contendrá la contratación de 4 estudios de caso, en 4 países distintos de América Latina, a ser desarrollados por investigadores de cada país. Dichos estudios de caso deberán motivarse en base a hipótesis y preguntas más específicas que las mencionadas aquí, a ser planteadas por cada proponente a partir de un listado amplio de alternativas a ser provisto en los términos de referencia de la convocatoria.

Concretamente, cada estudio de caso deberá en primer lugar proveer (en lo posible) la información descriptiva detallada previamente (reiterada más adelante en esta sección), y la incorporación de hipótesis explicativas sobre la adopción de determinadas políticas / decisiones y sus posteriores resultados que sean consistentes con las regularidades documentadas. Sin embargo, la mayor posibilidad de extraer conclusiones resultará del contraste y comparación de los distintos estudios de caso desarrollados. En consecuencia, la elección de los mismos, más allá de depender obviamente de la calidad de las propuestas de investigación que se postulen en el proceso de selección, deberá procurar obtener experiencias suficientemente comparables entre sí y a la vez suficientemente ricas en cuanto a diferencias que ayuden a confirmar o rechazar las hipótesis seleccionadas bajo el proyecto general.

En tal sentido, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores que potencialmente son relevantes en cada situación para explicar la existencia y posterior éxito (o no) de un diseño sectorial y de gobernanza de un servicio W&S específico, debe anticiparse que (seguramente) habrá un mayor número de variables independientes (explicativas) que de observaciones (número de empresas /

servicios de W&S a examinar), por lo cual las lecciones (testeo de hipótesis) no tomarán forma en resultados estadísticos o econométricos, sino que deberán provenir de un examen cualitativo cuidadoso de las similitudes y diferencias entre los distintos casos a ser estudiados.

Así, como primer apreciación, la diversidad de los distintos casos a ser desarrollados en este proyecto debe ser “intermedia”: deben proveer suficiente heterogeneidad en los resultados, diseños y condiciones básicas (“contexto”) como para hallar elementos clave diferenciales (sobre la relevancia de proveedores y sindicatos, centralización vs. descentralización regional de provisión y supervisión, multiplicidad de arenas temáticas particionadas, participación o no del sector privado dentro de las empresas controladas por el sector público, mecanismos de ajuste de tarifas, existencia de subsidios externos o autofinanciamiento vía tarifas, organización interna de las empresas prestadoras, etc.), pero suficiente homogeneidad como para acotar los elementos diferenciales que constituyen explicaciones potenciales identificables; a modo de ejemplo, ello recomendaría dejar de lado situaciones donde el agua para riego compita con el agua para uso residencial, o áreas de servicio demasiado grandes (o demasiado pequeñas), o regiones excesivamente pobres o particularmente ricas, rurales o de muy baja densidad poblacional, etc.

Por otro lado, cabe aclarar que dichos estudios de caso no tienen porqué hacer referencia a una reforma específica e identificable, y bien pueden considerar situaciones donde los modelos de gestión se han ido adaptando gradualmente sin haber modificado sus rasgos centrales durante décadas. De hecho, así como es útil contrastar reformas exitosas con otras fracasadas, también lo es comprender la ausencia de reformas ante resultados efectivos o insatisfactorios en la gestión. No obstante, la descripción de los antecedentes históricos (entre otras dimensiones previas y posteriores a la vigencia de los modelos de gestión analizados) siempre es necesaria para comprender la economía política y los resultados en cada situación.

Idealmente, además, cada estudio de caso (“la economía política, el diseño y el desempeño del sector W&S en el país X”) podría aportar varias observaciones de la provisión pública del servicio en distintas áreas de servicio dentro del país. Esto no sólo permitiría obviamente ampliar la base de observaciones que permitan fortalecer cualquier hipótesis global planteada, sino que también será importante para identificar los contrastes de los distintos casos dentro de cada país, ayudando así a los investigadores en la caracterización de detalles que en dichos casos aparezcan como más relevantes. Por último, en la medida en que la evaluación del desempeño de la gestión pública en un caso específico requiera un contraste “de corte transversal” (en vez del examen de la evolución temporal de los diversos indicadores pre- y post-reforma), la selección de dos o más empresas públicas de W&S en cada país debería incorporar casos que *a priori* representen éxitos y otros que *a priori* representen fracasos.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> En el Anexo 2 de este informe se realizan algunos comentarios y reflexiones dirigidos hacia el interior del equipo que realizará los términos de referencia para convocar las propuestas que contengan los estudios de caso, discutiendo los *trade-offs* salientes al decidir sobre la focalización previa más deseable en la convocatoria.

### *Contenido de los estudios de caso*

Teniendo en cuenta las diversas hipótesis y preguntas generales que pueden incluirse en el proyecto de investigación, planteadas en la sección anterior, resulta claramente desmedido pretender que cada estudio de caso (o que los distintos estudios de caso examinados por cada investigador externo por separado) responda a todas y cada una de ellas, pero ciertamente los postulantes deben ser conscientes de que –más allá de que algunas de ellas resultarán prioritarias según se indique en los términos de referencia de los estudios de caso– las mismas definen el interés final del proyecto global. La intención es que las respuestas parciales a estas preguntas en los distintos estudios de caso resulten a partir del planteo de hipótesis más puntuales aplicables a los casos propuestos, y que desde allí permitan avanzar en el conocimiento sobre la relevancia relativa y conjunta de los aspectos de contexto y de diseño que caracterizan la provisión pública de W&S, con el fin último de perfeccionar el diagnóstico normativo en torno de las políticas que mejores perspectivas tienen para lograr resultados efectivos en los distintos países de la región.

A tal fin, los postulantes tendrán libertad para plantear distintas hipótesis que enfaticen uno u otro aspecto de las preocupaciones o inquietudes planteadas previamente.

Algunos ejemplos posibles (que no agotan en absoluto las hipótesis a ser planteadas por los postulantes según sea el contenido específico de los estudios de caso que propongan examinar) son:

1. que la descentralización de la provisión de W&S sin la autonomía para decidir tarifas, o con la dependencia de recursos girados discrecionalmente desde el gobierno central, es inefectiva;
2. que si dicha descentralización es extrema, hasta alcanzar un nivel municipal en vez de regional, la pérdida de economías de escala se constituye en un elemento excesivamente costoso que no puede ser neutralizado por mejoras en otras dimensiones del diseño y la gestión;
3. que el sesgo hacia la provisión de agua potable y contra el servicio de saneamiento y tratamiento de efluentes tiene raíces culturales o está inserto dentro de una política sanitario-ambiental descuidada dentro del proceso político;
4. que la discusión particionada en distintos ámbitos o arenas (donde el universo de actores participantes varía), de inversiones, estructuras tarifarias, financiamiento, gobernanza y/o demás políticas sectoriales, provoca decisiones inconsistentes, incumplimientos, cortoplacismo y/o redistribuciones no deseadas o injustificables;
5. que los factores limitantes en el mejor desempeño del sector son “de demanda” y no “de oferta” (esto es, que la transparencia de los procesos de decisión y los mecanismos de participación ciudadana, conjuntamente con reglas de financiamiento balanceadas para

que se respete el autofinanciamiento del operador al tiempo que se contemplan también las externalidades y dificultades de acceso de usuarios de bajos recursos a estos servicios, son los que permiten que la demanda se coordine adecuadamente para evitar un equilibrio de sub-provisión y baja calidad, ya que la provisión universal del mismo es perfectamente factible en función de la disponibilidad del recurso natural, de capital humano y de recursos económicos); etc.

En tal sentido, las hipótesis que podría plantear una determinada propuesta tienen que ver con la incidencia de diversos aspectos de contexto (político, económico y/o cultural) y de diseño sectorial (atribución de funciones institucionales horizontales y verticales, descentralización operativa, reglas de financiamiento, multiplicidad de arenas, etc.) sobre las dimensiones de desempeño que resulten de mayor interés (en torno al logro de distintos objetivos de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera para W&S conjuntamente), en el contexto de distintas formas, intensidad y fortaleza de la participación ciudadana.

Más allá de cuáles sean las hipótesis que cada propuesta / estudio de caso se propone desarrollar, deberán siempre completar (en lo posible respecto de la información cuantitativa) la siguiente descripción tentativa (indicando en la propuesta eventualmente cuáles de estos indicadores no podrán ser obtenidos):

*Desempeño* (W&S por separado, considerando evolución temporal u otro *benchmark* fundado para el análisis cualitativo posterior):

1. Nivel y evolución de cobertura y calidad (porcentaje de la población que recibe agua potable por cañerías, porcentaje de agua potable no contabilizada; porcentaje / frecuencia del servicio continuo; presión promedio del servicio; porcentaje de tratamiento de efluentes cloacales; distinción eventual entre servicios domiciliarios y compartidos; etc.);
2. Nivel, estructura y evolución de tarifas, subsidios, inversiones (en moneda local y en US\$, indicando además nivel y evolución del PBI per cápita en ambas denominaciones);
3. Nivel y evolución de eficiencia productiva (empleo, tercerización, costos operativos, montos invertidos) y sustentabilidad (resultados operativos, globales y financieros) del prestador;
4. Otros indicadores de gestión (por ejemplo, tiempo de reparación, atención de reclamos, etc.).<sup>36</sup>

*Políticas e instituciones* (diseño e implementación):

---

<sup>36</sup> Tomados en su conjunto, los datos de gestión permitirán computar indicadores de nivel y evolución de la cobertura de cada servicio (W&S) respecto de la población urbana objetivo, calidad (regularidad, potabilidad, tratamiento, trato comercial, etc.), eficiencia (empleados directos e indirectos por conexión, costo unitario de nuevas conexiones y costo operativo de atención de usuarios existentes), financiamiento (vía tarifas, subsidios cruzados, directos y/o intertemporales, etc.).

1. Gobernanza corporativa del prestador, describiendo:
  - a) quiénes son los accionistas o dueños (estado municipal, provincial o nacional, con o sin participación privada no controlante) y la naturaleza jurídica de la empresa (Organismo Ministerial, Empresa del Estado, Sociedad Anónima, etc.),
  - b) mecanismos para designar gerentes, empleados, y contratar insumos y proveedores,
  - c) mandato, atribuciones y restricciones de la gerencia en materia de decisiones tarifarias, de endeudamiento, de contratación y promoción de personal, de empleo e inversiones,
  - d) organización y operatividad interna de la empresa (esquemas de incentivos en general, vía salarios, antigüedad, capacitación, y grado de meritocracia en general),
  - e) regulaciones, auditorías internas y externas, instancias de participación ciudadana, requisitos de transparencia y consulta vigentes, existencia de legislación nacional, etc.
2. Política tarifaria y de subsidios (mecanismo para definir nivel, estructura y ajuste de tarifas y subsidios, en la teoría y en la práctica, política de desconexión y cobrabilidad), fuentes de recursos externos (de un nivel superior de gobierno, del sistema financiero doméstico o internacional, etc.), grado de automaticidad o discrecionalidad en todos estos aspectos.<sup>37</sup>
3. Política de inversión pública (procesos de evaluación y selección de proyectos de inversión en infraestructura social y en W&S en particular, existencia o no de aportes de financiamiento y/o requisitos técnicos e institucionales a los gobiernos locales).
4. Política regulatoria (centralización o no a nivel nacional y entre distintos ministerios o áreas de un mismo nivel de gobierno; existencia o no de requisitos técnicos a los prestadores públicos de W&S desde distintos niveles de gobierno; mecanismos de transparencia, auditorías y sanciones; asignación de riesgos y responsabilidades al operador).

*Policymaking Process (PMP):*

1. PMP general (características básicas: actores principales, voz / protestas callejeras / poder de veto, medios de comunicación, calidad de la burocracia, creencias / ópticas / valores de los votantes, cultura, historia, naturaleza / sesgo del equilibrio político –eficiencia, transparencia, estabilidad, cortoplacismo de las políticas públicas; gobernanza formal y efectiva, etc.);
2. Características básicas del sector W&S aplicables al país/área analizado/a (disponibilidad del recurso natural, tecnología, historia, cultura sectorial específica, fuertes requisitos de

---

<sup>37</sup> Tomados en su conjunto, los datos de políticas e instituciones deberán caracterizar la organización de la oferta de los servicios en cuanto la gobernanza del prestador (autonomía, supervisión formal y descentralizada, incentivos formales, etc.) y las restricciones de financiamiento que enfrenta (disponibilidad o no de subsidios, acceso al mercado de capitales, etc.), de forma tal que pueda definirse cierto prototipo de modelo de gestión buscado.

inversión por baja cobertura inicial / pobre infraestructura preexistente, características de la población servida y de la que carece del servicio, densidad poblacional en el área de cobertura potencial u objetivo);

3. Arenas para cada una de las áreas de política que sean analizadas en la propuesta presentada (esto es, las cuatro políticas sectoriales resaltadas o un sub-conjunto de ellas), detallando actores y asimetrías, arenas/ámbitos de debate/decisión, desbalances, incentivos, expectativas / demandas sociales, etc.<sup>38,39</sup>

Adicionalmente, cualquiera sea el contenido y alcance de las propuestas, las mismas deberán señalar claramente qué tipo de análisis empírico proponen realizar. Aunque *a priori* parece poco probable la realización de estudios estadísticos/econométricos dentro de un determinado país, no existe ninguna limitación formal o perspectiva negativa frente a propuestas que identifiquen una base de datos de la cual sea posible extraer conclusiones o testear hipótesis relevantes. De todas formas, entendemos que las alternativas más factibles podrían incluir análisis cualitativos que se ajusten a planteos de economía política como el discutido en la Sección 5 de este documento. En tal caso, las propuestas deberán indicar cómo llevarán a cabo la recolección y documentación de información cuantitativa y cualitativa necesarias, si prevén aplicar metodologías específicas (como por ejemplo un “*stakeholder analysis*” donde se caractericen la consistencia o divergencia de intereses respecto de diversas dimensiones centrales por parte de los distintos agentes políticos y económicos que directa o indirectamente intervienen en los procesos decisorios y la implementación de las políticas sectoriales, o incluso la caracterización empírica de un juego no-cooperativo entre dichos actores donde las reglas, incentivos, restricciones y equilibrios emergentes (en las diversas dimensiones más relevantes) puedan ser racionalizados), y cuáles son las relaciones causales que *a priori* convocan su atención.

Es natural prever que una vez recibidas las propuestas de los distintos postulantes, la coordinación y el consultor a cargo de llevar adelante el proyecto global deberán plantear a uno o más de los proyectos seleccionados algunas preguntas puntuales que los mismos no han propuesto indagar, o información descriptiva que no previeron incluir. Naturalmente, éstos deberán ser ajustes mínimos para no desnaturalizar las propuestas respectivas, pero de todas formas los postulantes deberán dar su visto bueno antes de comprometerse a incorporar el

---

<sup>38</sup> Tomados en su conjunto, los datos del PMP deberán describir el funcionamiento efectivo del proceso de decisiones en materia de inversiones y gestión de W&S en el caso de estudio específico considerado, tal como éste se vea afectado por las propiedades institucionales básicas –forma de gobierno, calidad de sus instituciones, sesgos–, culturales e históricas; la fortaleza e intereses de *stakeholders* involucrados; los ámbitos formales e informales de participación; etc., que inciden sobre (moldeando en los hechos) el modelo de gestión efectivo (en cuanto a las prioridades emergentes en cada decisión, las restricciones informales, los sesgos y/o favoritismos –o su ausencia–).

<sup>39</sup> Este listado de elementos descriptivos, que deberán desarrollar los distintos estudios de casos cualquiera fueran las hipótesis específicas que los mismos desarrollen, cumple el mismo rol que las preguntas que se plantean en WSP (2011) para el examen del listado de hipótesis allí expuesto. En este proyecto, sin embargo, también se presta atención a la caracterización numérica y detallada de los resultados de gestión.

análisis adicional solicitado (que obviamente podría reemplazar parte del análisis que resulte menos atractivo de la propuesta original en función del contraste inicial del conjunto de propuestas más atractivas disponibles).

Posteriormente, durante la ejecución de estas investigaciones descentralizadas, corresponderá a la coordinación y al consultor a cargo del proyecto global asegurar el cumplimiento del análisis comprometido en cada caso, y la existencia de una homogeneidad analítica mínima y puntos de contacto entre los distintos estudios de casos para que los mismos efectivamente contribuyan a extraer conclusiones mejor sustentadas que las que resultan de cada caso individual. La parte final del proyecto, entonces, será realizar una lectura e interpretación integral de las lecciones que ofrece cada caso de forma individual y a partir de su contraste, reafirmando conclusiones o manteniendo abiertas (o abriendo) nuevas hipótesis.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Teniendo en cuenta el análisis realizado por Valenzuela y Jouravlev (2007) en torno a la experiencia chilena durante la segunda mitad del siglo pasado, sus rasgos centrales podrían constituirse en un *benchmark* contra el cual comparar cada experiencia y reforma individual en los estudios de caso que contenga el proyecto global. Esto no implicaría en absoluto adoptar dicho *benchmark* como una “mejor práctica generalizable”, ya que diversos motivos pueden indicar lo contrario en cada situación. Concretamente, la tarea del equipo de dirección del proyecto global implicará contrastar en cada caso específico los determinantes del desempeño endógenos (políticas públicas pro-eficiencia en empresas del Estado, gradualidad de las reformas, autonomía del sector, sistema de tarificación, equilibrio regulatorio y perfeccionamiento del marco regulatorio, focalización de subsidios, aprovechamiento de economías de escala, etc.) y exógenos (estabilidad económica y política, ordenamiento de prioridades gubernamentales, cultura de pago, disponibilidad de financiamiento de largo plazo, etc.), y al mismo tiempo intentar explicar dichos contrastes –y su relevancia relativa respecto de cada desempeño– en base a la caracterización de la economía política relevante en cada situación.

## Referencias

- Armstrong, M., S. Cowan, y J. Vickers: Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience, The MIT Press, 1994.
- Baietti, A., W. Kingdom, y M. van Ginneken: “Characteristics of well-performing Public Water Utilities”, Water Supply & Sanitation Working Notes No.9, World Bank, 2006.
- Beddies, S.: “Yemen Water: Translating Political Economy of Reform Analysis into Policy Reforms and Operations”, Powerpoint Presentation, World Bank, June 9, 2009.
- Fiszbein, A. (ed.): “Citizens, Politicians, and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform”, IBRD/WB, 2005.
- Krause, M.: The Political Economy of Water and Sanitation, Ed. Routledge, 2009.
- Laffont, J.J. y J. Tirole: A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press, 1993.
- Lane, J.E.: New Public Management, Routledge, 2000.OMS: Progresos en Materia de Saneamiento y Agua, Informe de Actualización 2010.
- Lawson, C.: “The Theory of State-Owned Enterprises in Market Economies”, Journal of Economic Surveys, Vol.8, No.3, 1994
- Lentini, E. y G. Ferro: “The changing Latin American landscape in provision and regulation of the water and sanitation services, MPRA Paper No. 25594, October 2010.
- Navajas, F.: “La Economía de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y la Política de Servicios Públicos Domiciliarios del BID”, Anexo 1 del Informe OVE-IADB 2002.
- PNUD: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010.
- Polidano, C.: “The new public management in developing countries”, IDPM Public Policy and Management Working Paper No.13, University of Manchester, 1999.
- Rozo Vengohechea, J.: “Participación privada y desarrollo empresarial en los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia: ¿Cuándo, cómo y dónde?”, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol.38, No.1, 2007.
- Shirley, M.: “Why Performance Contract for State-Owned Enterprises Haven’t Worked”, Public Policy for the Private Sector, Note No.150, World Bank, 1998.
- Spiller, P.: “Transaction Cost Regulation”, NBER Working Paper 16735, 2011.
- Spiller, P. y W. Savedoff (eds.): Agua Perdida, BID, Washington, 2000.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne: The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, BID, 2006.
- Urbiztondo, S., y W. Cont: “Los servicios públicos en infraestructura en América Latina. Revisión selectiva de los modelos de gestión vigentes”, 2008, Documento de base utilizado en Corporación Andina de Fomento (CAF): Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina, Caracas, 2009.
- Urbiztondo, S.: “La cobrabilidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Argentina”, Indicadores de Coyuntura, FIEL, Mayo 2001.

Valenzuela, S. y A. Jouravlev: “Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño”, CEPAL –Serie Recursos naturales e infraestructura 123, 2007.

World Bank: “The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations”, 2008.

World Bank: Bureaucrats in Business: The economics and politics of government ownership, 1995.

WSP-WB: “The Political Economy of Sanitation: How can we increase investment and improve service for the poor”, 2011.

## **Anexo 1: Hipótesis y preguntas para caracterizar la economía política en WSP (2011)**

### ***Hipótesis (reproducción selectiva de la Tabla A.2 de WSP (2011))***

#### *Contexto país*

- El contexto histórico y cultural es un determinante significativo de la inversión en W&S
- Los debates públicos sobre W&S dentro y fuera del gobierno normalmente son limitados en alcance y profundidad
- Existe una visión / perspectiva de largo plazo sobre W&S, con una agenda conducida desde el gobierno nacional
- La urbanización acelerada es un factor importante para la inversión en W&S

#### *Instituciones*

- Existe una multiplicidad de instituciones participantes sin liderazgo ni responsabilidades definidas (W&S no tiene una “sede” institucional)
- Los programas nacionales tienen un impacto limitado sobre la planificación de nuevas inversiones y la prestación de W&S; las decisiones son más efectivas en los gobiernos sub-nacionales
- Existen fondos disponibles para aumentar la inversión en W&S
- El gobierno promueve activamente la participación de organizaciones no gubernamentales y el sector privado en W&S
- Las relaciones verticales entre gobiernos nacionales y sub-nacionales limitan las inversiones en W&S
- Las prioridades en la inversión responden a la disponibilidad tecnológica más que a las necesidades locales

#### *Stakeholders*

- En el seno del gobierno existe una competencia por recursos, poder y autoridad asociados con W&S, que inciden negativamente sobre la inversión
- La regulación de la inversión en W&S provee beneficios en términos de transparencia, aprendizaje, responsabilidad (“*accountability*”), etc.
- Las comunidades y las familias están menos interesadas en (y tienen menor disposición a pagar por) los servicios de W&S que en otros servicios

#### *Proceso sectorial: construcción de coaliciones para el cambio*

- La participación de la sociedad civil es la forma más efectiva de aumentar la importancia de W&S en la agenda del gobierno nacional
- Los gobiernos toman en cuenta la evidencia que vincula W&S con el desarrollo
- Los gobiernos sienten la presión fiscalizadora de la sociedad civil / asociaciones promotoras (“*advocacy*”) sobre W&S
- La presencia de “campeones sectoriales” es central para priorizar W&S
- La inversión social en los procesos locales es central para la sostenibilidad de la inversión en W&S

### *Impacto distributivo*

- La política de W&S tiene una dimensión pro-pobre pero con un impacto limitado en la planificación y ejecución de nuevas inversiones
- Existe una muy baja focalización, e insuficiente atención al diseño de la infraestructura apropiada, en las inversiones pro-pobre
- Existe una mayor preocupación sobre los aspectos de equidad distributiva a nivel sub-nacional de gobierno

### *Preguntas*

#### *Contexto país*

- Legado histórico: ¿Cuál es el pasado del sector, incluyendo iniciativas de reformas anteriores? ¿Qué influencia tiene sobre la percepción de los actuales *stakeholders*?
- Contexto cultural y religioso: ¿Hasta qué punto los valores culturales y religiosos dan forma al debate público sobre el saneamiento y la demanda del servicio?
- Ideología: ¿Cuáles son las ideologías dominantes que dan forma a las opiniones y debates sobre el sector de saneamiento?
- Contexto de políticas: ¿Cuál es el contexto de políticas públicas en saneamiento? ¿Existe una visión pro-pobre? ¿Qué relación tiene con el sector de agua potable?

#### *Arena Sectorial – instituciones y stakeholders*

- Toma de decisiones y asignaciones presupuestarias: ¿Cómo se deciden las asignaciones presupuestarias en el sector de saneamiento?
- Relaciones verticales de gobierno: ¿Cuál es la relación institucional entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales? ¿Los gobiernos sub-nacionales responden al gobierno nacional o al electorado local?
- Relaciones de poder: ¿Hasta qué punto las decisiones de inversión están en manos de individuos o grupos específicos? ¿Qué grupos de interés y grupos poblacionales están representados por los políticos al decidirse sobre inversiones en saneamiento? ¿En qué forma buscan influenciar las decisiones distintos grupos de interés no-gubernamentales (por ejemplo, el sector privado, las organizaciones no-gubernamentales –NGOs–, asociaciones de consumidores, medios de comunicación)?
- Corrupción y búsqueda de rentas: ¿Son muy significativas en el sector? ¿Dónde es esto más importante (por ejemplo, en la prestación del servicio, en el abastecimiento de insumos, en la asignación de empleos)? ¿Quién es el mayor beneficiario de esta situación? ¿Cuáles son las consecuencias (por ejemplo, la preferencia hacia grandes proyectos de infraestructura)?
- Financiamiento: ¿Cuál es el balance entre la inversión pública y privada? ¿Cómo se financia este sector (por ejemplo, asociaciones público/privadas, tarifas, impuestos, aportes de donantes, etc.)? ¿Cuáles son las discusiones en torno a la recuperación de costos?
- Demanda de servicios: ¿Hasta qué punto existe una demanda de saneamiento por parte de las comunidades? ¿Cuáles son los factores que dan forma a la demanda de la comunidad por servicios de saneamiento mejorados?

#### *Proceso Sectorial*

- Campeones sectoriales: ¿Qué rol cumplen los campeones sectoriales en cuanto a subir el perfil del saneamiento e impulsar mayores inversiones en el sector?
- Sociedad civil: ¿Cuáles son los roles de los medios de comunicación, NGOs, y organizaciones comunitarias en el sector?
- Influencia de socios de desarrollo: ¿Qué tipo de influencia ejercen los donantes e instituciones financieras internacionales sobre la toma de decisiones e implementación de reformas en el sector?

## **Anexo 2: Pre-determinación de estudios de casos *a priori* más atractivos**

Estratégicamente es oportuno considerar en esta instancia la conveniencia de pre-definir un sub-conjunto de estudios de casos que *a priori* luzcan más ricos o complementarios entre sí con el fin de “testear” (esto es, dar una respuesta tentativa) algunas de las hipótesis generales planteadas al final de la Sección 5. En tal sentido, aparecen “dos tipos de errores” posibles:

- error tipo I: no haber pre-determinado dicho sub-conjunto al momento de realizar la convocatoria, y por ende recibir propuestas insuficientemente comparables entre sí (por exceso o defecto de dimensiones contrastantes);
- error tipo II: haber hecho una mala selección de los casos potencialmente más útiles durante la pre-selección, por lo cual las propuestas recibidas podrían ser comparables pero impedirían examinar hipótesis que otros estudios de casos –no presentados debido a la focalización inicial– habrían permitido iluminar.

Dependiendo de las probabilidades y costos alternativos de cada uno de estos tipos de errores, una u otra estrategia lucirán más acertadas.

Tómese en cuenta primero que si olvidáramos el objetivo del proyecto global, cualquier combinación de estudios de casos sería apropiada mientras cada uno de ellos aportara conclusiones suficientemente sólidas y generalizables sobre las limitaciones que imponen contextos políticos fragmentados, sociedades no habituadas a la participación ciudadana, poderes judiciales sin independencia del poder político, burocracias y sindicatos excesivamente fuertes (o débiles), coincidencia entre los poderes económicos y políticos, escasez del recurso natural (agua dulce), etc. Sin embargo, muy posiblemente cada experiencia contenga varios factores únicos que hacen que pequeños detalles históricos, culturales, sociales o de diseño estén asociados con resultados y características distintas en materia de diseño institucional y de resultados de gestión de W&S. Así, a partir de las características de los estudios de caso que sean propuestos al BID luego de la convocatoria, la selección debería evitar en lo posible que los factores de divergencia sean más que los estrictamente necesarios.

¿Qué significa esto? Primero, que si existiera suficiente número y variedad de propuestas (en cuanto a diferencias en los contextos políticos, sociales, culturales e históricos; en los diseños institucionales y los modelos de gestión teóricos; en las características de los *stakeholders* y las arenas donde se definen los modelos de gestión efectivos; etc.), las seleccionadas deberían ser aquellas de mayor calidad donde exista suficiente similitud en los tamaños de las áreas urbanas respectivas, en la disponibilidad del recurso natural, en los efectos nocivos de un tratamiento inapropiado de las aguas servidas, en los niveles de PBI per cápita y calidades globales de

desarrollo humano), y donde a la vez se observen mayores contrastes entre los diseños institucionales y las características de desempeño. Segundo, que si no hubiera un número y variedad de propuestas suficiente, se plantearía un *trade-off*: seleccionar las mejores propuestas aunque contengan estudios de caso con gran variedad en los tamaños de cada área, disponibilidad de recursos, etc., o igualmente procurar cierta homogeneidad en estos factores exógenos que permitan una comparación más cercana entre los distintos estudios de caso aunque a riesgo de perder investigadores y propuestas individualmente más promisorias.

Por otro lado, en lo que respecta a la estrategia de pre-selección o focalización previa, la misma permitiría minimizar el riesgo de no contar con suficientes propuestas de calidad que sean comparables / complementarias entre sí. Observando las descripciones parciales contenidas en la Sección 3, podría concentrarse el análisis en la comparación de estudios de caso que hubieran avanzado con diversa suerte o donde existieran distintas formas de descentralización en la provisión del servicio (como en Bolivia Colombia, Perú, Ecuador, Argentina, Brasil, México, El Salvador y Honduras), para entonces examinar qué elementos de contexto incidieron en las formas específicas adoptadas, y en particular en la implementación posterior de las mismas.<sup>41</sup> Asegurando la consideración de casos exitosos (Colombia), de resultados mixtos (Perú, Ecuador), y de resultados relativamente insatisfactorios (El Salvador) en poblaciones urbanas con características no excesivamente disímiles entre sí (en cuanto a tamaño, disponibilidad de fuentes del recurso, etc.), podría lograrse un balance adecuado para permitir comparaciones informativas.

Sin dudas que la mejor selección de cuáles son los estudios de casos que *a priori* deberían “inducirse” requiere un conocimiento más pormenorizado que la descripción de distintas situaciones a nivel nacional presentadas en la Sección 3, o los datos de un puñado de empresas públicas seleccionadas allí, examinando a tal fin un amplio universo de empresas públicas dentro de cada país.

En consecuencia, a mi juicio la convocatoria debería mantener los incentivos a que los propios investigadores propongan cuáles estudios de caso son los más útiles de analizar, limitando el universo posible sólo de la siguiente manera: convocando propuestas de estudios de caso que incluyan el análisis de al menos dos empresas públicas de W&S, cada una de las cuales tenga bajo su órbita una población urbana no inferior a los 300 mil habitantes ni superior a los 2 millones de personas, y que ofrezcan resultados en materia de cobertura, calidad, eficiencia y/o sostenibilidad económica que resulten contrastantes entre sí.

---

<sup>41</sup> Si bien podría pensarse que combinar casos de provisión altamente centralizada —como Uruguay, Paraguay, Panamá, Nicaragua o Venezuela— con otros donde hay fuerte descentralización podría introducir excesivos contrastes o causas múltiples de las diferencias en el grado de éxito de cada gestión, debe notarse que dicha centralización está fuertemente vinculada con el menor tamaño (geográfico y poblacional) de los países que aún están fuertemente centralizados, por lo cual la descentralización efectiva debería estar determinada por el tamaño de la población a ser atendida por una determinada empresa más que por el número de empresas independientes que prestan servicios dentro del país.