



Banco Interamericano de Desarrollo

***Guías operacionales para la aplicación de la Política de Servicios
Públicos Domiciliarios al sector de agua y saneamiento***

Marzo 18, 2003

Guías operacionales para la aplicación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) al sector de Agua y Saneamiento

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Banco Interamericano de Desarrollo estableció en agosto de 1996 la *Política de Servicios Públicos Domiciliarios* (OP-708) que, como todas las políticas del Banco, establece el marco operacional para que el personal preste asistencia a los países prestatarios del Banco, en este caso en el área de los servicios públicos. Esta Política se aplica a todos los servicios públicos domiciliarios en todos los países de la región y se basa en dos principios generales. El primero se relaciona con la necesidad de adoptar un enfoque global y completo en el análisis de la sostenibilidad de los servicios y en el diseño e implantación de programas y operaciones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. El segundo principio está ligado a la flexibilidad en el logro de los objetivos establecidos en la propia política y en las condiciones para alcanzarlos. Así, la flexibilidad que impregna la política permite un tratamiento igual a iguales, pero también un tratamiento desigual a desiguales.
- 1.2 El Banco, reconociendo la diversidad de condiciones tecnológicas que caracterizan a los sectores incluidos, propuso que periódicamente se dictaran pautas operativas específicas para cada sector, a fin de facilitar la aplicación de la política en casos particulares. Las guías para el sector de agua y saneamiento son las primeras pautas que la Administración del Banco ha preparado siguiendo el mandato de la *Política de Servicios Públicos Domiciliarios* (PSPD). Las guías ponen a disposición de los agentes e instancias involucradas en las operaciones, equipos de diseño, ejecución y dirección y comités, un conjunto de directrices que facilitan una aplicación consistente y realista de la PSPD. En este contexto, una aplicación consistente significa que las operaciones del Banco contemplen requerimientos similares ante condiciones similares, mientras que una aplicación realista significa que el diseño y ejecución de las operaciones tengan en cuenta las condiciones particulares de cada país y sector con el fin de asegurar mejoras de calidad y aumentos de cobertura.
- 1.3 Estas guías han sido elaboradas mediante un proceso iterativo en el cual han participado muchos de los especialistas del Banco, tanto de los departamentos centrales como de las oficinas de los países. Así, pues, estas guías presentan pautas y guías para solucionar preocupaciones y problemas de especialistas directamente involucrados en el sector. Estas guías, por lo tanto, no abordan toda la amplia gama de los problemas que podrían derivarse de la aplicación de la *Política de Servicios Públicos Domiciliario* al sector de agua y saneamiento, sino sólo aquellos problemas que los especialistas del Banco han experimentado. De igual manera, las pautas y directrices están basadas en experiencias directas del Banco en sus operaciones y también de experiencias exitosas que los

profesionales del Banco han conocido de manera indirecta, pero siempre dentro del marco de las provisiones de la *Política de Servicios Públicos Domiciliarios*.

- 1.4 Las guías operativas deben ser alimentadas periódicamente con las nuevas experiencias. Ello es necesario porque entre los objetivos de la *Política de Servicios Públicos Domiciliarios* existe un número importante de disyuntivas, y de su solución correcta depende nuestra capacidad para incrementar la cobertura y la calidad de los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, la sostenibilidad a largo plazo puede estar en contradicción con el objetivo de aumentar a corto plazo el acceso de la población y cuando se plantean situaciones de esta índole es necesario tomar decisiones difíciles, y el equilibrio apropiado dependerá en grado sumo del entorno. Las nuevas experiencias en la resolución de esas disyuntivas deben ser incorporadas a las guías en forma de opciones o de pautas. De esta forma, el Banco podrá promover el acceso a los servicios de agua y alcantarillado de las poblaciones más desfavorecidas económicamente sin poner en peligro los objetivos de desarrollo y estabilidad.
- 1.5 Por su naturaleza, estas guías no pueden substituir a la *Política de Servicios Públicos Domiciliarios* y en caso de cualquier contradicción o incompatibilidad, prevalecerán los criterios expresados en la Política.
- 1.6 Estas guías están organizadas de la forma siguiente. El capítulo II aporta directrices y recomendaciones para promover y garantizar el enfoque global y gradual que informa la PSPD. El capítulo III desarrolla directrices para la estructura y organización de los servicios que son los aspectos a que se refiere la segunda y sexta de las condiciones básicas de la PSPD. El capítulo IV establece recomendaciones y directrices para la regulación de los servicios a que se refiere la primera, tercera y cuarta de las condiciones básicas de la PSPD. El capítulo V contempla la sostenibilidad financiera de los servicios, las tarifas y los subsidios dos aspectos específicos de la condición básica cuarta. El capítulo VI establece directrices para asegurar que la PSPD se aplica a todas las operaciones del Banco con componentes en el sector de agua y saneamiento cualquiera que sea la unidad del banco que diseña la operación. El capítulo VII se refiere a la relación de la PSPD con otras políticas del Banco y el capítulo VIII presenta recomendaciones para promover el espíritu de la PSPD.

II. UN ENFOQUE GLOBAL Y GRADUAL

A. De las disyuntivas entre los objetivos

- 2.1 En la aplicación de la PSPD al sector de agua y saneamiento se deben tener presente los objetivos que persigue la política y las disyuntivas entre ellos. Las siguientes recomendaciones y directrices facilitan la búsqueda de un equilibrio racional entre los objetivos:
 - a. La PSPD no excluye la opción de que los gobiernos nacionales o subnacionales donen a los servicios una parte o el total de los fondos

necesarios para hacer frente a los costos de incrementar la cobertura en zonas no atendidas o para hacer frente a otros objetivos de carácter nacional.

- b. Los costos derivados de las inversiones necesarias para aumentar la cobertura de los servicios en zonas rurales o periféricas marginales son candidatos idóneos para ser cubiertos con fondos presupuestarios por sus implicaciones sobre el objetivo de equidad.
- c. No obstante lo anterior, todas las operaciones deben asegurar que el servicio correspondiente genera internamente o recibe regularmente y con cierta garantía los fondos suficientes para atender todos sus compromisos financieros y realizar la operación y el mantenimiento apropiado de los sistemas.
- d. La aportación de fondos presupuestarios a los servicios de agua y saneamiento puede estar en conflicto con el objetivo de reducir el déficit público. Por ello, cuando una operación del Banco implique la aportación al servicio de fondos presupuestarios, la operación deberá asegurar que los fondos presupuestarios se asignen a los costos derivados de alcanzar objetivos socialmente deseables y que no se asignen a subvencionar usuarios con capacidad de pago.
- e. Para promover un equilibrio racional entre los objetivos de la PSPD, los documentos de las operaciones deberán especificar los fines a los que se dirigen los fondos presupuestarios. Además, en complemento de lo anterior, la operación debe asegurar que los ingresos por las tarifas son suficientes para hacer frente a los costos del servicio no derivados de los fines específicos objeto de la subvención.

B. De la complementariedad de las condiciones básicas

2.2 La PSPD recomienda que la misma se aplique con un enfoque global y completo, lo que significa que la viabilidad y sostenibilidad de los servicios se deben analizar sobre la base de la capacidad de los mismos para atender a los objetivos enumerados en la PSPD. También significa que se deben evitar juicios acerca de la viabilidad de un servicio sobre la base de sólo una parte de las condiciones básicas enumeradas en la PSPD. A continuación se enumeran recomendaciones y directrices para facilitar un enfoque global en su aplicación.

- a. El análisis de la adecuación de un servicio con la PSPD utilizando la totalidad de las condiciones básicas que contempla la PSPD es un proceder adecuado, pero se debe evitar obtener conclusiones acerca de la adecuación de un servicio con la PSPD sobre la base del cumplimiento o incumplimiento de un grupo aislado de condiciones básicas.
- b. En general, la separación de las funciones de política, regulación y operación es débil en los entornos que presentan las siguientes características: i) la responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento recaen sobre los

gobiernos subnacionales; ii) no existe un marco de regulación nacional para los servicios; y, iii) los servicios son operados por una empresa de propiedad del sector público subnacional. En estos casos es recomendable establecer estructuras que promuevan una mayor separación.

- c. La separación de funciones de política, de regulación y de gestión de los servicios se puede instrumentar y fortalecer a través de la interacción del marco regulatorio apropiado, del modelo de gestión, y el marco legal general del país. La interacción de estos elementos que forman parte de las condiciones básicas de la PSPD corrobora la importancia de analizar la complementariedad de las condiciones básicas.

C. De la flexibilidad en la aplicación de la PSPD

2.3 La aplicación de la flexibilidad explícitamente reconocida en la PSPD debe basarse en los principios de tratamiento similares a servicios de igual naturaleza y tratamientos dispares a servicios distintos. Para fomentar una aplicación de la flexibilidad basada en los dos principios anteriores, en los documentos de la operación se debe hacer una evaluación de las diferencias entre la operación objeto de análisis y otras experiencias del Banco y analizar si las diferencias de enfoque están justificadas por las diferencias del entorno.

- a. En el proceso de diseño de una operación, es recomendable analizar al menos una experiencia similar y otra dispar a la operación en fase de diseño.
- b. El grado de descentralización¹ legal de los servicios de agua y alcantarillado es crucial para el diseño de la operación. El modelo de regulación en una ley aprobada por el parlamento nacional y el ente regulador dependiente del gobierno central es un modelo válido cuando la responsabilidad de los servicios recae en el gobierno nacional, pero puede ser difícil de implantar en aquellos países en los que la constitución o las leyes de asignación de responsabilidades han traspasado estas funciones a gobiernos subnacionales.
- c. En los procesos de descentralización en proceso, el Banco debe promover una regulación armónica y, en su caso, homogénea en lo referente a calidad de agua, principios para la fijación de tarifas y mecanismos de supervisión y control.
- d. La flexibilidad juega un papel esencial en el diseño de los programas graduales para la adaptación de los servicios a las condiciones de sostenibilidad enunciadas en la PSPD.

¹ El termino instituciones descentralizadas se utiliza en este documento para indicar instituciones dependientes de la provincia, el estado o el municipio. Este documento también utiliza el termino instituciones subnacionales para referirse a estas instituciones .

D. De la gradualidad de los programas de reforma

2.4 La PSPD insiste en que el Banco deberá adoptar un enfoque amplio y a largo plazo, pues las reformas para alcanzar las condiciones básicas necesitan tiempo. Ello implica que la PSPD establece el principio de gradualidad de los programas de reforma. Además, tal mandato debe entenderse en el contexto de la globalidad y flexibilidad que informa la PSPD, lo que significa no olvidar que no en todos los países existe el ambiente o la decisión de establecer todas las condiciones básicas. Aunque se incluyen recomendaciones para evaluar la gradualidad de los programas en todos los capítulos de estas guías, se debe tener presente los siguientes principios generales:

- a. Aunque la implantación de las condiciones básicas debe ser gradual, el programa debe buscar la implantación de todas ellas. Los avances de los programas deben ser medidos mediante indicadores bien definidos e incorporados en el diálogo del Banco con el país. El Banco deberá monitorear el grado de cumplimiento del programa de manera periódica.
- b. Los riesgos para la aprobación e implantación de las reformas deben evaluarse apropiadamente. Los programas que incluyan reformas paulatinas y aceptadas por todos los agentes sociales son preferibles a los programas ambiciosos de reformas con escasa discusión y aceptación social.
- c. Los programas de reforma deben ser acordados con las autoridades que tienen la capacidad legal y operativa para llevar a cabo el programa. Ello significa que no corresponde a los directivos de las empresas prestadoras fijar los hitos para la promulgación de una ley o un reglamento, ni tampoco les corresponde decidir acerca de la participación del sector privado en la gestión y financiación de los servicios. No obstante, puede corresponder a los directivos de las empresas prestadoras la fijación de hitos referentes a la reducción de pérdidas de agua o al aumento de la facturación.
- d. Aunque siempre es recomendable que el programa de reforma logre una separación de funciones entre la formulación de las políticas, la regulación y la prestación de los servicios, esta separación se implantará teniendo en cuenta el grado de descentralización de los servicios. Así pues, mientras en países con servicios centralizados la separación se puede instrumentar a través de una ley y una entidad reguladora central, esta opción no es viable en contextos de servicios descentralizados. Por lo tanto, tal separación tendrá que instrumentarse mediante soluciones individuales.
- e. La adaptación de las tarifas y la transparencia de los subsidios son componentes fundamentales de los programas de reforma. No obstante, estos componentes suelen tener un rechazo social y político alto que a veces se mitiga alargando los períodos de adaptación a las nuevas tarifas y subsidios. Sin embargo, los períodos largos de adaptación solamente son viables con el compromiso de las autoridades de aportar los fondos presupuestarios

necesarios para atender a los costos de los servicios. El rechazo de las autoridades encargadas de mantener la disciplina fiscal a estos compromisos es recomendable que se considere en el diseño de los programas.

E. De la armonía entre los avances en el programa de reforma y la participación del Banco

2.5 La PSPD recomienda que el grado de intensidad de la participación del Banco se armonice con el avance en la ejecución del programa acordado y que sólo podrá emprenderse una acción significativa cuando el gobierno haya asumido un compromiso público e irreversible con el proceso convenido. Por tanto, es recomendable que el Banco acuerde con las autoridades de país el programa de reforma y las operaciones del Banco en el sector para que haya armonía entre estas y los avances en el programa de reformas. Para el diseño de estas intervenciones caben las siguientes recomendaciones:

- a. Una opción consiste en diseñar la operación cuando los avances en el proceso de reforma son escasos y condicionar los desembolsos y compromisos de la operación a que se cumplan los hitos del programa. La otra opción consiste en diseñar la operación cuando se han producido avances suficientes y los desembolsos de la operación no se condicionan a avances adicionales.

<i>Programas de reforma y participación del Banco</i>	
Opción A	Opción B
<ul style="list-style-type: none">• El programa de reforma y la operación de préstamo son <u>simultáneos</u>.• Los desembolsos y las autorizaciones de inversión están condicionados a los hitos del programa de reforma.	<ul style="list-style-type: none">• El programa de reforma y la operación de préstamo son sucesivos.• La formalización de una operación depende de alcanzar los hitos del programa de reforma.
<ul style="list-style-type: none">• La operación es un incentivo para avanzar en la reforma.• Los fondos de la operación pueden mitigar costos sociales.• Los retrasos en el programa de reforma provocan retrasos en la ejecución de una operación aprobada.• Estas operaciones pueden tener el rechazo de los equipos de ejecución del Banco.	<ul style="list-style-type: none">• La operación no aparece como un incentivo para avanzar en la reforma.• Los fondos de la operación pueden mitigar costos sociales sólo con posterioridad a que han ocurrido.• Los retrasos en el programa de reforma provocan retrasos en la aprobación de una operación.• Estas operaciones pueden tener el rechazo de los equipos de diseño del Banco.

- b. Las operaciones con empresas individuales que proveen el servicio a sólo una parte reducida de la población del país no es recomendable que condicionen los desembolsos a hitos que requieran de la aprobación de leyes nacionales. No obstante, cuando ello fuera recomendable por la importancia y tamaño del servicio, los equipos de proyecto deberán discutir los hitos de la reforma con las instituciones con capacidad para hacer cumplir los mismos.
- c. En los casos en que la aprobación de leyes y normas de rango superior sean claves para el avance del programa de reforma, estas deberán ser aprobadas antes de la aprobación de la operación. Es decir, la opción B es recomendable. La opción A es recomendable para avanzar en la eficiencia interna de un servicio y en su sostenibilidad financiera.

III. LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS: OPCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

A. De los principios generales para evaluar los modelos de gestión

- 3.1 La PSPD señala que los modelos de gestión apropiados son una condición básica para el logro de los objetivos puesto que los mismos determinarán en gran medida los incentivos que tendrá ante sí la administración del proveedor del servicio. En la búsqueda de un modelo de gestión adecuado, las siguientes directrices son aconsejables:
 - a. Cuando una empresa operadora de los servicios de agua y saneamiento es sostenible financieramente y tiene unos parámetros de eficiencia comparables a los de las empresas del sector bien gestionadas, no es recomendable que el Banco apoye cambios en el modelo de gestión y operación de los servicios. Por tanto, la conveniencia de modificar el modelo de gestión deberá ser el resultado de un diagnóstico técnico, financiero, administrativo e institucional de la actual entidad operadora de los servicios y de su entorno institucional.
 - b. En términos generales, el medio más eficaz para alcanzar la eficiencia empresarial y la sostenibilidad financiera es obtener la participación del sector privado. Esa participación puede adoptar distintas formas legales como, por ejemplo, contratos de arrendamiento, concesiones, contratos de gestión integral, la venta de los activos, o la venta de las empresas propietarias de los activos.
 - c. Otra opción de modelos de gestión que merece considerarse es la cooperativa, especialmente en el medio rural y para las zonas urbanas localizadas en la periferia de las grandes ciudades. Asimismo, los contratos de arrendamiento o las concesiones con empresas de propiedad público - privada son opciones que facilitan la incorporación del sector privado.
 - d. Cualquiera que sea la propiedad y forma jurídica de la entidad prestadora de los servicios, se recomienda que la misma tenga implantados estándares de

governabilidad y contabilidad normalmente aceptados y que sean conocidos por los propietarios, los directores, los gestores y los usuarios.

B. Del modelo de propiedad pública

3.2 Cuando una empresa operadora de los servicios de agua y saneamiento no es sostenible financieramente y no es eficiente de acuerdo con parámetros de eficiencia comparables a los de las empresas del sector bien gestionadas, la PSPD recomienda un cambio en el modelo de gestión de los servicios. En estas circunstancias de necesidad de cambio, la PSPD promueve la participación privada donde es viable técnica, económica e institucionalmente. Debe quedar claro que la PSPD no excluye que los servicios son gestionados y financiados por entidades de propiedad pública, pero la PSPD demanda que la empresa pública tenga unas estructuras de incentivos y gobierno adecuadas. Las siguientes recomendaciones deben tenerse presente para evaluar la adecuación de los modelos de gestión basados en la propiedad pública:

- a. El vehículo legal que regula la relación entre el propietario de las instalaciones y la entidad prestadora del servicio es un concepto distinto del de la propiedad de la entidad prestadora del servicio. Puede celebrarse un contrato de arrendamiento entre el municipio y una empresa operadora de propiedad privada o una empresa operadora de propiedad pública.
- b. El vehículo contractual es importante en el caso de un operador público, puesto que es un medio de definir parámetros, metas e indicadores de funcionamiento y también provee medios de medir funcionamiento.
- c. Aunque no existe un tamaño único para dilucidar cuando los servicios de agua y saneamiento deben ser suministrados por una empresa regida por el código de comercio, se incluyen recomendaciones útiles a este respecto en los puntos d, e, f.
- d. Es aconsejable que una empresa de propiedad pública que opera en municipios superiores a 100.000 de habitantes reúna los siguientes requisitos: i) estructura legal basada en el código de comercio; ii) principios de gobernabilidad aceptables; iii) contabilidad de acuerdo con los estándares internacionales; y iv) estados financieros auditados.
- e. Una comunidad pequeña de hasta 20.000 o 30.000 habitantes puede optar por una División Municipal Autónoma. No obstante, las cuentas para los servicios de agua potable y saneamiento deben estar separadas y deben funcionar de acuerdo con reglas que aseguren la gobernabilidad de los servicios.
- f. Las comunidades entre 30.000 y 100.000 habitantes están en la zona gris en la que en unos casos será preferible la creación de una empresa independiente y en otros bastará una División Municipal Autónoma.

C. De las opciones de participación del sector privado

3.3 La participación del sector privado es un medio para asegurar la prestación del servicio con criterios de eficiencia y proteger a la empresa prestadora de influencias políticas. No obstante, los aumentos de eficiencia efectivamente logrados dependen del nivel de responsabilidad que se necesita ceder (condicionantes técnicos y financieros) y del nivel de responsabilidad que se puede ceder (condicionantes políticos). La decisión sobre el modelo adecuado de participación privada debe estar basada en las siguientes recomendaciones:

- a. El concedente y el marco de regulación deben promover la eficiencia económica cualquiera que sea la formula de participación del sector privado
- b. El concedente debe mostrar un compromiso firme de llevar adelante el proceso de participación del sector privado.
- c. Los beneficios y costos de las distintas opciones de incorporación del sector privado deben analizarse durante el proceso de elección de la modalidad adecuada para los servicios.
- d. El proceso de incorporación del sector privado debe contemplar y en su caso mitigar los costos sociales y debe promover la aceptación social y política de la participación privada.
- e. La viabilidad técnica financiera y económica de la fórmula de participación del sector privado debe ser estudiada por consultores de reconocido prestigio y discutida con los potenciales oferentes.
- f. Los contratos para la incorporación del sector privado incluirán fórmulas de revisión y mecanismos ágiles para dirimir disputas.

D. De la integración de las operaciones del Banco con los procesos de incorporación del sector privado

3.4 La PSPD no da pautas específicas acerca de fórmulas para la asistencia del Banco en los procesos de participación del sector privado en los servicios de agua y alcantarillado. Las opciones son múltiples y tendrán como objetivo fundamental acelerar los aumentos de cobertura de los servicios dentro de los condicionantes del entorno. Las siguientes recomendaciones deben tenerse presente para diseñar una operación del Banco integrada con procesos de participación del sector privado:

- a. Las operaciones con sólo componentes de asistencia técnica son recomendables en los casos en los que se espera que el sector privado pueda abordar toda la inversión necesaria para el desarrollo integral de los servicios y atender los aumentos de cobertura.

- b. Las operaciones con componentes de asistencia técnica, de inversión y de apoyo a la reforma son la opción más recomendable para apoyar los procesos de incorporación de sector privado. Sin embargo, cuando el servicio presenta problemas técnicos y de sostenibilidad financiera, la solución de los mismos y la incorporación del sector privado deberán preceder a las inversiones de expansión de los servicios.
- c. La incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado se hará por procedimientos que aseguren la competencia y transparencia del proceso.
- d. Cuando los servicios están muy deteriorados por falta de mantenimiento preventivo durante el proceso de incorporación del sector privado, es recomendable que las operaciones del Banco incluyan aquellas inversiones que evitan el deterioro acelerado de los servicios. Estas inversiones deben iniciarse cuando se hayan dado pasos en el proceso de reforma que garanticen la continuidad de este mantenimiento. Sin embargo, no es necesario, y en general no es recomendable, esperar a realizar estas inversiones hasta que el sector privado se haya incorporado a los servicios.
- e. Durante el diseño y preparación de operaciones relacionadas con la incorporación del sector privado es recomendable que los equipos de la operación se contacten con el Departamento del Sector Privado del Banco para contrastar asegurar que las condiciones del contrato de la empresa privada permitirán la participación del Banco en la financiación de las inversiones.
- f. Los equipos de proyectos deben tratar que, inmediatamente después de la publicación oficial de la licitación pública internacional, el Banco a través de PRI emita una carta declarando su interés de participar en la financiación de la empresa privada ganadora de la licitación.

E. De la gestión y operación a través de las cooperativas

- 3.5 Las cooperativas de usuarios son una opción para la gestión y financiación de los servicios. En las mismas, las decisiones se toman basándose en el principio de que cada socio tiene un voto. Sin embargo, la práctica demuestra que cuando la comunidad es grande, el control de los socios es menor y muchas cooperativas adolecen de gestión ineficiente, incompetencia profesional, e interferencia política limitando el acceso al financiamiento y generando servicios de baja calidad y no sostenibles. Las siguientes directrices deben tenerse en cuenta cuando se desea considerar la opción cooperativa para la gestión de los servicios en una operación del Banco:
- a. Los equipos deben comprobar el deseo de la comunidad de crear o de mantener una cooperativa de servicios.

- b. Las actas de constitución de la cooperativa tienen que garantizar los principios cooperativos de un voto por socio y definir el uso de eventuales utilidades.
- c. Las cooperativas deben ser sostenibles financieramente mediante las cuotas de los usuarios y los subsidios legalmente establecidos.
- d. El régimen laboral de los empleados de la cooperativa debe ser similar al de las empresas privadas. En particular, debe garantizar la selección del personal adecuado y el mantenimiento de los mismos en sus puestos de trabajo si el trabajo es realizado adecuadamente.
- e. Las regulaciones sectoriales no deben discriminar entre las cooperativas y otras fórmulas distintas de gestión y operación de los servicios.
- f. La regulación debe evitar la proliferación de cooperativas en una misma aglomeración urbana o rural y debe fomentar la creación de cooperativas regionales de servicios.

F. Otras fórmulas novedosas de participación público – privada

- 3.6 El principio general que ha caracterizado las operaciones del Banco ha sido que las inversiones en los servicios de agua y alcantarillado concesionados al sector privado eran financiadas a través de la ventanilla del sector privado. No obstante, el Banco en algunas ocasiones ha participado en la financiación de inversiones en servicios con contratos de gestión e incluso con contratos de concesión. En las condiciones actuales de la región, es aconsejable buscar fórmulas de cooperación entre el sector público y el sector privado. En la búsqueda de estas fórmulas, las siguientes opciones y directrices deben ser consideradas:
- a. Una inversión en los servicios de agua y alcantarillado puede financiarse a través de un préstamo del Banco con garantía del estado a un municipio que ha concesionado los servicios de agua y alcantarillado. No obstante, tal financiación no debe utilizarse para financiar inversiones a las que se ha comprometido el concesionario sino para financiar inversiones que complementan las inversiones que hace el concesionario.
 - b. En los servicios con una trayectoria larga de deterioro, los inversores privados pueden rechazar el riesgo de financiar directamente las inversiones necesarias, pero pueden no rechazar el pago anual de un canon en concepto de alquiler o de uso de los servicios. En estos casos, el Banco puede promover un esquema de participación privada en la que los inversores privados, además de asumir el riesgo operativo y comercial, se comprometen a pagar un canon anual a la municipalidad con el compromiso de utilizar el canon para obtener un préstamo que permita financiar el programa de inversión.

- c. Las opciones de cooperación entre el sector público y la empresa privada que opera el servicio son múltiples y cada caso necesitará un tratamiento individual. No obstante, las siguientes recomendaciones son válidas para el diseño de las opciones. Primera, la inversión que financia el sector público debe estar fuera de las obligaciones contractuales de la empresa privada. Segundo, la empresa privada debe estar de acuerdo en gestionar y operar las nuevas inversiones. Tercero, la empresa privada debe contribuir a sufragar el servicio de la deuda mediante unas aportaciones contractuales bien definidas a un fideicomiso o instrumento similar en concepto de uso de las nuevas instalaciones. Cuarto, cuando las nuevas inversiones se financien por medio de una operación del Banco, las aportaciones de las entidades públicas para atender el servicio de la deuda deberán ser transparentes y estar incluidas en los presupuestos de la entidad. Quinto, la propiedad de los activos financiados por estas opciones mixtas debe estar bien definida y de acuerdo con el costo soportado por las partes. Sexto, las implicaciones sobre las tarifas y los estándares de contabilidad de estas formulas mixtas deben ser estudiadas cuidadosamente para asegurar que cada una de las instituciones contabiliza los costos soportados adecuadamente y recibe una aportación de las tarifas coherente con los costos soportados.

IV. LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

A. De los principios generales de regulación

- 4.1 La PSPD señala como una de las condiciones básicas para la sostenibilidad a largo plazo de los servicios la adopción de un esquema regulatorio eficaz y apropiado a las condiciones particulares de cada sector en cada país, lo cual es un factor clave para el logro de los objetivos. Ello significa que la política no recomienda un único modelo de regulación sino que aconseja tener en cuenta el marco jurídico del país y las condiciones del sector. No obstante, la PSPD establece criterios para evaluar la eficacia del marco regulador que deben ser tenidos en cuenta y que son los siguientes:
 - a. *La creación de clima favorable para las inversiones.* Este clima se logra mediante la adopción de procedimientos transparentes y otros elementos que reducen el riesgo para los inversionistas y prestamistas, sin comprometer las perspectivas de competencia o atención a los intereses de los usuarios.
 - b. *La capacidad de generar competencia.* La posibilidad de generar competencia en el mercado es limitada en el sector de agua y saneamiento, por lo que lo que el marco regulatorio debe principalmente promover la *competencia por el mercado*. No obstante, en aquellos casos en que la competencia en el mercado es viable, no es recomendable que sea limitada por la regulación.

- c. *La promoción del interés de los usuarios.* El bienestar de los consumidores es el objetivo fundamental de la regulación, por lo cual un marco de regulación tiene que ser sensible a los intereses y preferencias de los consumidores.

B. De las peculiaridades del sector de agua y saneamiento

4.2 El sector de agua y saneamiento presenta una serie de peculiaridades que repercuten en la regulación y la supervisión, las cuales se enumeran a continuación.

- a. Los operadores de agua y saneamiento operan habitualmente como monopolios integrados, al existir pocas posibilidades de desagregación vertical u horizontal. Ello implica que la única opción disponible para generar competencia es la competencia por el mercado. Por ello, la regulación económica, es decir la referente a las tarifas, es el elemento central de la regulación del sector, mientras que en sectores como los de infraestructura, gas, electricidad y telecomunicaciones, donde la competencia es posible en algunos segmentos, las regulaciones más importantes son las de acceso y competencia.
- b. El servicio de agua y saneamiento se caracteriza por la existencia de elevados costos hundidos con una vida útil muy larga, lo que implica que las inversiones se amortizan económicamente en plazos dilatados de tiempo. Ello significa un riesgo muy alto que puede mitigarse con un marco de supervisión y regulación estable y creíble que limite la discrecionalidad de las autoridades. Así pues, la credibilidad de la función de regulación y supervisión incide en las tasas de rentabilidad demandadas por los operadores, lo cual, en el marco de la competencia por el mercado, tiene efectos sobre las tarifas.
- c. La calidad de los servicios de agua y saneamiento tiene importantes externalidades, especialmente en materia de salud y el consumidor no siempre tiene capacidad de controlarla a priori. Ello implica que, además de la función de regulación económica, es necesario fiscalizar la calidad de los servicios prestados por los operadores, fijando parámetros de calidad de obligado cumplimiento.
- d. Las autoridades descentralizadas (provincias, estados, municipios) han estado tradicionalmente involucradas en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Incluso, en algunas ocasiones, la responsabilidad legal de la regulación recae en estas autoridades. La superposición de funciones en las entidades centralizadas y descentralizadas genera problemas legales y aumenta el costo de la regulación.
- e. La disposición a pagar por parte de la población es en muchas ocasiones menor que el costo efectivo de proveer el servicio de agua y saneamiento, lo que produce un rechazo de las autoridades a adaptar las tarifas a los costes

del servicio. Estas diferencias están provocadas por las distintas valoraciones de los consumidores acerca del servicio que desean. La regulación debe tomar en consideración este problema y buscar una calidad en consonancia con la disponibilidad de pago de los usuarios.

C. De los elementos que necesitan ser regulados

- 4.3 El marco regulatorio de un sector en régimen de monopolio va a ser necesariamente imperfecto porque precisamente las razones que provocan la falta de competencia también impiden una regulación sin problemas. El reconocimiento de que la regulación del sector de agua y saneamiento necesariamente tendrá fallos es necesario para evitar que, al intentar encontrar una solución a todos los problemas regulatorios, se llegue a una proliferación ineficiente e inútil de regulaciones. No obstante, el marco regulatorio en que se desenvuelve la actividad de los servicios de agua y saneamiento debe contemplar como mínimo los siguientes aspectos, cualquiera que sea el vehículo que se utiliza para ello.
- a. *Las fórmulas jurídicas de las entidades prestadoras del servicio.* La legislación debe ser flexible en las fórmulas jurídicas de las entidades prestadoras de los servicios. Sin embargo, la regulación debe ser clara en autorizar, no en requerir, la participación del sector privado en la prestación de los servicios bajo diferentes modalidades. No obstante, es recomendable que la legislación incluya el previsto de que la incorporación del sector privado se hará mediante procesos competitivos y transparentes.
 - b. *Las tarifas y la estructura.* La regulación debe proporcionar procedimientos y normas para fijar tarifas que aseguren la sostenibilidad financiera de los servicios y establezcan incentivos para minimizar los costos y traspasar las ganancias de eficiencia al consumidor sin desincentivar a los operadores en su tarea de minimizar los costos del servicio. Al mismo tiempo, estos procedimientos y normas serán simples y estables a fin de evitar la tentación de intervenir en los asuntos cotidianos del servicio y permitir a los operadores una planificación con visión de medio y largo plazo.
 - c. *Los subsidios.* La regulación debe contemplar el tipo de subsidios a los cuales van a aplicar los servicios. Se debe evitar que las regulaciones desarrollen esquemas de subsidios sin regular la fuente de financiación de los mismos.
 - d. *La calidad de los servicios.* La regulación tiene que contemplar los procedimientos y entidades con potestad para determinar la calidad del agua potable, de los vertidos de las aguas servidas y de los servicios. Aunque los niveles de calidad deben estar regulados, las leyes no son en general un vehículo de regulación apropiado para determinar tales niveles. Las regulaciones deben contemplar esquemas para evitar abusos de los operadores, por lo que es aconsejable promover instancias donde el consumidor puede presentar sus quejas.

- e. *El control y la supervisión de las regulaciones.* El marco regulatorio tiene que establecer instrumentos y provisiones para asegurar el cumplimiento de las regulaciones, las cuales deben fijar cuáles son las instituciones responsables de hacerlas cumplir. Las opciones para el cumplimiento de las regulaciones en el sector de agua y saneamiento son variadas: tribunales ordinarios, comisión regulatoria para todos los servicios de un país, entidades especializadas dependientes de gobiernos descentralizados, control social, autocontrol, etc.

D. De los vehículos de regulación

4.4 Las provisiones que regulan los servicios de agua y saneamiento en los aspectos mencionados en el apartado anterior pueden estar incluidas en normas de diferente rango que provienen en unos casos de las instituciones centralizadas, parlamentos y gobiernos, y, en otros casos, de instituciones descentralizadas, ya sean estatales, provinciales o municipales. El origen y rango de las normas dependerá de los sistemas jurídicos de los países y de la distribución de poderes entre las instituciones centralizadas y descentralizadas. Cuando las leyes y normas de carácter general que aplican a los servicios de agua y saneamiento son incompletas, la regulación de los servicios se puede completar mediante contratos entre las autoridades y los operadores de los sistemas. El rango de estos contratos es amplio y no es posible disponer de recetas para dilucidar el tipo de contrato adecuado en cada caso. No obstante, con objeto de asegurar la coherencia de los vehículos de regulación con la materia regulada y el régimen jurídico del país, se consideran apropiadas las siguientes consideraciones:

- a. Una nueva regulación mediante una ley emanada de las instituciones legislativas centralizadas es una opción poco viable en los países en los que la responsabilidad por la prestación de los servicios ha recaído en los gobiernos descentralizados. En algunos casos, la aprobación de estas leyes requiere modificar leyes de rango superior tales como la constitución o las leyes de régimen municipal.
- b. Una nueva regulación del sector a través de una ley emanada de las instituciones legislativas centralizadas es una opción recomendable en aquellos países en que los servicios han sido tradicionalmente responsabilidad del gobierno central. En estos casos, la ley reguladora general para todo el país debe preceder a cualquier propuesta de pasar la responsabilidad de la prestación de los servicios a las entidades descentralizadas.
- c. Los contratos de concesión entre las autoridades con capacidad para celebrar estos contratos y un operador privado son un vehículo apropiado para completar el marco de regulación de un servicio. No obstante, la celebración de estos contratos debe estar explícitamente amparada por la legislación del sector o por la legislación económica general.

- d. La regulación incluida en normas de las instituciones descentralizadas es una opción válida para la regulación del servicio. Cuatro advertencias deben tenerse en cuenta cuando se utiliza esta opción. Primero, la regulación descentralizada suele aumentar la percepción de riesgo político de los inversionistas privados. Segundo, las regulaciones de instituciones descentralizadas deben ser coherentes con las regulaciones centralizadas referentes a materias similares. Tercero, las regulaciones básicas deben ser aprobadas por las entidades legislativas descentralizadas. Cuarto, se debe evitar la proliferación de entidades descentralizadas de regulación.

E. De las entidades autónomas de regulación

4.5 Las entidades de regulación tienen la función genérica de velar por que los operadores acaten el marco regulatorio del sector dentro de un área determinada de jurisdicción. Realizan funciones normativas, ejecutivas y judiciales que implican la adopción de decisiones como la fijación de los niveles de calidad, el detalle de los procedimientos para el control de calidad, la determinación de las tarifas o la fijación de multas por incumplimiento de la normativa vigente. La creación de una entidad de regulación plantea problemas de diseño más detallados, que inevitablemente conllevarán disyuntivas y que, por ende, sólo podrá resolverse tomando en cuenta las circunstancias políticas y económicas de cada caso. No obstante las siguientes características son recomendables:

- a. El órgano regulador debe tener la autonomía de organización y financiera que le permita un aislamiento eficaz respecto de las interferencias políticas y de los operadores. Cuando las autoridades correspondientes no dotan a las entidades reguladoras de una cierta autonomía, las agencias reguladoras no son eficaces a efectos de aplicar la regulación.
- b. Algunas medidas específicas que facilitan la autonomía de las entidades de regulación, aunque no la garantizan, son las siguientes. Primero, las fuentes financieras deben ser independientes de las decisiones gubernamentales. Esto se logra, por ejemplo, financiando las actividades de estas entidades a través del cobro de tasas directas a operadores o usuarios. Segundo, el nombramiento de los reguladores debe ser por períodos fijos no coincidentes con el ciclo político y seleccionados sobre la base de su capacidad profesional. Tercero, la remuneración debe ser competitiva y con contratos con términos y condiciones bien definidos.
- c. La adopción de decisiones por parte de las entidades de regulación tendrá un alto grado de discrecionalidad en la medida en que es necesaria una cierta flexibilidad, pues es imposible prever con antelación todas las contingencias que pueden ir surgiendo en la relación entre los distintos actores involucrados en el sector.
- d. La discrecionalidad debe ser limitada mediante esquemas apropiados de rendimiento de cuentas y resultados que incluyan los siguientes elementos: i)

el establecimiento de criterios para la toma de decisiones; ii) procesos transparentes para la aplicación de estos criterios; iii) sistemas para la rendición de cuentas financieras y de los resultados regulatorios; y, iv) difusión pública de las actuaciones.

- e. En general, la creación de una agencia de regulación de las características anteriores es recomendable en aquellos países en los que la responsabilidad de la prestación de los servicios corresponde al gobierno central y se tienen programas para incorporar al sector privado a algunas entidades operadoras.

F. De otras opciones de supervisión y control

4.6 La existencia de una entidad de regulación centralizada no es una condición necesaria ni suficiente para asegurar una correcta aplicación del marco regulatorio. Además, los acuerdos para la creación de una entidad de supervisión y control centralizada en un país en el que la responsabilidad de la prestación y de la regulación de los servicios corresponde, por ley o por tradición, a los gobiernos subnacionales, son difíciles de alcanzar. Por ello, es conveniente explorar distintos esquemas para la supervisión y control de las provisiones del marco regulatorio que aplica a un determinado servicio. La elección entre estas opciones debe basarse en las características del sector del agua y saneamiento en el país. No obstante, las siguientes directrices pueden facilitar el diseño de los esquemas:

- a. Es aconsejable evitar la proliferación excesiva de agencias de supervisión descentralizadas para los servicios de agua y saneamiento, especialmente en el caso en que no existan programas para la incorporación del sector privado a la prestación de los servicios.
- b. Las entidades de regulación multisectoriales que supervisan la provisión de distintos servicios públicos es una opción apropiada en municipios y provincias que tienen varios servicios contratados con el sector privado.
- c. La contratación de informes de auditoría a empresas especializadas acerca del cumplimiento de las provisiones de regulación es una opción recomendable para empresas propiedad de entidades públicas descentralizadas, ya sean municipales o provinciales. Dos aspectos que deben ser especialmente auditados son la calidad del servicio y la suficiencia de las tarifas.
- d. Una opción que debe explorarse es la agrupación voluntaria de varias autoridades municipales o centrales para crear una entidad que supervise y controle varios contratos de concesión.

G. De la contabilidad regulatoria

4.7 La contabilidad regulatoria constituye un sistema de captura y manejo de datos que unifica la metodología y los formatos a utilizar por el proveedor de los servicios de agua y saneamiento a la hora de presentar la información requerida por el regulador. Se trata de un elemento clave en el diseño de un marco

regulatorio cuya razón principal es la mitigación de la asimetría informativa entre las empresas reguladas y el regulador. Esta asimetría puede generar un sesgo cuando se fijan las tarifas, ya sea porque la empresa no revela una información veraz o porque ante la ausencia de un sistema de información adecuado el regulador toma decisiones arbitrarias. Las directrices siguientes son aconsejables para el desarrollo de una contabilidad regulatoria:

- a. El modelo de contabilidad regulatoria que desarrolle un país debe ser consistente con los principios de contabilidad generalmente aceptados para el sector en el país e internacionalmente. Este requisito facilita el control de la información y la somete a los mismos controles que la contabilidad financiera.
- b. El modelo de contabilidad regulatoria tiene que ofrecer información fiable acerca de las partidas que demanda el modelo de fijación de precios y tarifas incluido en el marco de regulación.
- c. El modelo de fijación de tarifas debe diseñarse teniendo en cuenta la información confiable que es capaz de generar el modelo de contabilidad regulatoria.
- d. Las provisiones de la contabilidad regulatoria deben ser especialmente cuidadosas en lo que se refiere a la información sobre el valor de los activos, su amortización y retribución para evitar el exceso y el defecto de retribución de los mismos.
- e. La contabilidad regulatoria debe incluir un esquema para garantizar que el valor actual que se recupera de una inversión determinada durante toda su vida a través de las tarifas es igual al valor de la inversión.

V. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, LAS TARIFAS Y LOS SUBSIDIOS

A. De la sostenibilidad financiera de los servicios

- 5.1 El análisis de la sostenibilidad financiera de los servicios está enmarcado dentro del primer objetivo de la PSPD que es asegurar la sostenibilidad de los servicios en el largo plazo. En este contexto, la PSPD señala que la sostenibilidad a largo plazo de los servicios depende de la disponibilidad de recursos para financiar el funcionamiento, el mantenimiento y las inversiones necesarias para mejorar y ampliar los servicios para los usuarios existentes y futuros. Por consiguiente, debe asegurarse a los proveedores de los servicios un caudal de recursos financieros que cubran los gastos de funcionamiento, mantenimiento e inversiones de capital relacionados con los servicios. Para llevar a cabo una evaluación de la sostenibilidad financiera de los servicios es recomendable un análisis individual de las siguientes variables:

- a. Ingresos y gastos. Los ingresos por concepto de los servicios de agua potable, alcantarillado, y otros asociados al servicio, deberán ser, en el largo plazo, más que suficientes para cubrir los costos de los servicios: operación, mantenimiento, administración, depreciación, y retribución de los capitales invertidos.
- b. Generación de caja. La generación interna neta de caja deberá ser siempre excedentaria con objeto de evitar el endeudamiento para atender a gastos corrientes. Esto significa que los ingresos operativos deben ser superiores a los costos operativos con la finalidad de disponer de excedentes para atender los costos de los activos: servicio de la deuda y retribución de los capitales propios. Aunque la relación apropiada entre ingresos y costos operativos debe ser calculada en cada caso, la experiencia indica que cuando los ingresos operativos no exceden a los costos operativos en al menos un 15%, los ingresos de los servicios no son suficientes para atender los costos de los activos
- c. Programa de inversiones. El programa de inversiones deberá tener en cuenta la capacidad de generación de fondos y las necesidades de los servicios. Cuando los servicios tengan una capacidad limitada de generar flujos de caja puede ser recomendable dar prioridad a las inversiones que aumentan el flujo de caja (agua no contabilizada, cobro, facturación).
- d. Programa de financiación. Se deberá evaluar la estabilidad de los fondos destinados a cubrir las inversiones (préstamos, donaciones, transferencias) los plazos y el costo. En el costo deben incluirse los efectos de las devaluaciones y de los cambios en los tipos de interés de referencia.

B. De otras condiciones económicas de la sostenibilidad a largo plazo

5.2 La sostenibilidad a largo plazo requiere condiciones macroeconómicas y sectoriales que fomenten un clima favorable para las inversiones en la industria, faciliten el acceso a los recursos financieros y reduzcan el costo del capital. Para llevar a cabo una evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de los servicios es recomendable que junto con el análisis financiero se analicen los siguientes aspectos que dan estabilidad a la generación de flujos financieros:

- a. La eficiencia en el uso de los recursos, es decir, utilizar los recursos necesarios para el servicio evitando despilfarros. Ello requiere evitar excesos de personal, reducir consumos excesivos de químicos, eliminar inversiones ociosas, etc.
- b. La oferta adecuada de los servicios, lo que significa que se debe de producir aquella cantidad de agua que demanda la población y que hay que evitar sobredimensionar las redes de transporte y distribución.

- c. Las tarifas que reflejen el costo del suministro a largo plazo tanto para retribuir todos los costos en que se incurre como para asegurar un uso eficiente y racional del agua.
- d. La facturación y cobranza adecuada y completa, lo que implica que cada consumidor paga por el agua que ha consumido. No obstante, este principio general debe ser implantado de forma paulatina para balancear los beneficios y costos de un programa de extensión de la micromedición.
- e. La estabilidad y aceptación política de los subsidios que el servicio percibe de los presupuestos públicos. Ello, a su vez, implica analizar la capacidad y disposición de pago de la entidad que aporta los fondos para el subsidio.

C. De los programas para alcanzar la sostenibilidad financiera

5.3 El Banco puede y debe actuar en servicios con problemas de sostenibilidad financiera. Sin embargo, la actuación del Banco requiere que estos servicios ejecuten programas para solucionar los problemas de sostenibilidad financiera. Tales programas deben ser flexibles y graduales. Las siguientes recomendaciones deben tenerse presente en el diseño y análisis de estos programas:

- a. Los programas para alcanzar la sostenibilidad financiera deben contemplar avances en todas las variables que configuran la sostenibilidad financiera. No obstante, el flujo de caja operativo es un indicador recomendable para analizar los avances de un programa de sostenibilidad financiera sobre todo en las fases iniciales.
- b. Los análisis de la capacidad financiera de los servicios para atender el servicio de la deuda deben ser los mismos cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, de la empresa que suministra el servicio.
- c. Los fondos públicos que los gobiernos locales o centrales donen a los servicios deberán estar dirigidos a objetivos bien definidos, tales como acceso de la población de bajos ingresos, impactos ambientales, apoyo temporal en programas de sostenibilidad financiera, etc.
- d. Los programas de recuperación financiera deben ir acompañados de un mecanismo transparente para que los servicios reciban los fondos públicos necesarios para atender los gastos de operación, mantenimiento y expansión de la empresa. Debido a la propia naturaleza de estos programas de recuperación financiera, los fondos públicos para atender los costos del servicio tienen siempre carácter transitorio.
- e. No es recomendable un programa gradual que requiera más de tres años en generar flujo de caja operativo positivo.

D. De los sistemas para la fijación de las tarifas

5.4 La política establece que las tarifas de los monopolios naturales se regulan con objeto de asegurar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y de lograr la eficiencia económica. Sin embargo, no se debe, ni puede, pasar todas las ineficiencias de los servicios a las tarifas, pues ello generaría el rechazo de los consumidores y generaría ineficiencia económica. Las siguientes directrices y observaciones deben ser tenidas en cuenta:

- a. Las tarifas tienen que ser suficientes para cubrir los costos de operación, mantenimiento administración y las obligaciones financieras de los servicios. Por obligaciones financieras se entiende el pago de intereses y amortización del principal y retribución del capital. No obstante, no es aconsejable que la tarifa cubra la amortización de créditos o préstamos a corto plazo cuando estos pueden ser refinanciados y su amortización distribuida en varios períodos.
- b. La medición del consumo de agua es necesaria para asegurar que las tarifas promueven un consumo racional, ya que las tarifas altas sin medición incentivan el despilfarro y espirales alcistas en los costos.
- c. Un sistema estable para el cálculo de las tarifas reduce los elementos de arbitrariedad y mitiga los riesgos de un cálculo inapropiado de las mismas. Se entiende por sistema estable un sistema cuyos principios están incluidos en una ley, sus detalles están regulados por normas de suficiente rango cuya modificación requiere un procedimiento claro y transparente y de acuerdo con el rango de la modificación.
- d. Las tarifas deberán fijarse por un período amplio, de 4 a 5 años, y dentro de cada período se actualizarán periódicamente de acuerdo con la inflación u otros indicadores relevantes. Nótese que este esquema incentiva la búsqueda de eficiencia por parte del operador al permitir que este se aproveche de los aumentos de eficiencia dentro del período. Asimismo, permite que se pasen a los consumidores los aumentos de eficiencia en las tarifas del período siguiente.
- e. La retribución de los capitales invertidos debe estar de acuerdo con las condiciones efectivas del mercado de cada país: disponibilidad, plazo y costo.
- f. El sistema para determinar las tarifas debe incluir un mecanismo ágil para dirimir disputas entre los reguladores y las empresas prestadoras de los servicios.

E. De la estructura de las tarifas y subsidios

5.5 La estructura de tarifas debe responder al principio general de que las tarifas deben ser iguales a los costos marginales de los servicios. Ello significa que dos consumidores que reciben el mismo servicio deben pagar lo mismo. No obstante,

la discriminación de precios puede estar justificada para asegurar la suficiencia financiera y dar acceso a la población de bajos ingresos cuando los costos fijos y hundidos de prestación del servicio son muy altos. Las siguientes directrices son aconsejables en lo referente a la estructura de tarifas:

- a. Las estructuras de tarifas que supongan discriminación de precios entre consumidores que reciben un mismo servicio con idéntico costo no son recomendables, aunque a veces se requiere tiempo para eliminar estas estructuras.
- b. Una estructura de tarifas con discriminación de precios no debe promover la separación de los consumidores que pagan precios más altos que los costes imputables al servicio que reciben.
- c. La discriminación de precios entre consumidores industriales y domésticos no son recomendables, a menos que las diferencias de precios estén basadas en diferencias en el costo del servicio.
- d. Los subsidios directos a la población son preferibles desde el punto de vista de la eficiencia, pero pueden generar unos costos administrativos muy altos.
- e. Los subsidios para los consumos bajos es una opción simple para facilitar el acceso a los servicios de la población de bajos ingresos, pero incentiva la duplicación ficticia de usuarios y puede excluir a familias numerosas con muchos componentes.
- f. Las tarifas sociales dirigidas a un segmento específico de la población es otra opción para facilitar el acceso a los servicios a los grupos de bajos ingresos, pero se corre el riesgo de incrementar de forma continuada el número de usuarios a los que se aplica la tarifa social.
- g. La opción de determinar un porcentaje máximo de los ingresos por la prestación de servicios para cubrir las diferencias entre la tarifa social y la tarifa limita la tendencia al crecimiento de la población a la que aplica la tarifa social.

VI. LAS OPERACIONES CON COMPONENTES EN VARIOS SECTORES

A. De las características generales de las operaciones con componentes en varios sectores

- 6.1 Las operaciones de desarrollo municipal, de mejoramiento de barrios y los fondos de inversión social son operaciones que atienden las necesidades de un gobierno subnacional o el bienestar social de barrios o zonas donde está ubicada la población con bajos ingresos. Estas operaciones incluyen múltiples componentes que van desde la asistencia sanitaria a la educación, de la transparencia de las finanzas municipales a la formación comunitaria. Estas operaciones incluyen un

componente de inversión en el sector de agua y saneamiento. Los principales problemas que pueden surgir en estas operaciones son:

- a. Financiar ampliaciones o sistemas aislados que se convierten en cargas no sostenibles para las empresas de agua y saneamiento a las que se encarga la gestión y operación de las nuevas inversiones.
- b. Ausencia de funcionalidad de proyectos debido a diseños técnicos y mecanismos de gestión inadecuados.
- c. Falta de coordinación del componente de agua con otras actividades del Banco en el sector de un país, lo que puede generar tratamientos distintos en situaciones similares.

B. De la coherencia de estas operaciones con otras actividades del Banco

6.2 En la medida en que incluyan componentes de agua y saneamiento, las operaciones que afectan a varios sectores deben en lo referente al componente de agua y saneamiento respetar los principios generales de la Política OP-708 y ser coherentes con la actividad del Banco en el sector. Por ello, los documentos de estas operaciones deberán especificar las razones de las similitudes y diferencias entre los requisitos exigidos para el desarrollo de los componentes de agua y saneamiento en estas operaciones y otras operaciones del Banco. Asimismo, es recomendable que los documentos de estas operaciones incluyan una revisión de la coherencia de los componentes de agua y saneamientos con la Política OP-708. Las siguientes directrices son aplicables para estos análisis:

- a. Los ejercicios de programación y demás instrumentos de diálogo con los países deben analizar las operaciones con componentes en varios sectores y las fórmulas para su inserción integral en las políticas fiscales, sectoriales y territoriales de los países.
- b. La participación de especialistas del sector de agua y saneamiento en el equipo de proyecto de las operaciones con componentes en varios sectores es recomendable para asegurar la compatibilidad del componente de agua y saneamiento con la estrategia del Banco en el país con relación a este sector.
- c. En particular, estos especialistas evaluarán la capacidad de la entidad que se encargará de la operación de las inversiones financiadas a través de las operaciones, de la transferencia ordenada de activos a la entidad y de buscar fórmulas para la continuidad del mantenimiento.

C. De la sostenibilidad financiera y técnica de las entidades operadoras

6.3 La sostenibilidad financiera y la capacidad técnica de la entidad o empresa responsable de la operación y el mantenimiento de los activos para los servicios de agua y saneamiento son la base para avanzar en el resto de objetivos de la

Política OP-708. A este respecto cabe tener presente las siguientes recomendaciones:

- a. Las alternativas de prestación del servicio incluyen diversos grados de participación de la comunidad y de empresas privadas a través de contratos. La viabilidad de estas alternativas depende de las habilidades locales y la asignación del riesgo. Una práctica exitosa en un contexto determinado puede no ajustarse a las condiciones de otro país o región.
- b. Los equipos de proyecto deben estar listos a incorporar las características locales en los contratos de construcción, operación y mantenimiento, o supervisión de las componentes de agua y saneamiento. Estas incluyen diversas formas de capital social y la existencia de organizaciones financieras, microfinancieras y redes comerciales.
- c. Si existen restricciones insalvables de capacidad y supervisión externa en el mediano plazo, es necesario diseñar soluciones sencillas y autocontenidas para reducir los costos de supervisión y apoyo técnico.
- d. Es una opción viable el cobro de tarifas diferenciadas en barrios de extrema pobreza a los que suelen atender las operaciones sociales. Sin embargo, antes de implantar tal práctica, se debe llevar a cabo un análisis de los beneficios y los costos de esta opción y se debe contrastar de que se dispone de información suficiente para llevarla a cabo y de que existen fondos financieros suficientes para sufragar los costos de los servicios afectados.
- e. En los sistemas descentralizados (cuyos beneficiarios son la población rural de bajos ingresos) la sostenibilidad dependerá de la participación de la comunidad en la gestión de los proyectos, su capacitación técnica y administrativa.
- f. No obstante, el apoyo de las entidades organizadas (entidades municipales, asociaciones de cooperativas, empresas privadas) es recomendable para asegurar la continuidad del mantenimiento y la atención a problemas de mantenimiento mayores.

D. De la necesidad de fortalecimiento institucional

6.4 En la mayoría de los casos, la sostenibilidad de los componentes de agua y saneamiento de las operaciones con componentes en varios sectores requiere de actividades de fortalecimiento complementarias, tales como la educación sanitaria y ambiental y la capacitación de los operadores del sistema. Las siguientes directrices son recomendables para la preparación de los programas de fortalecimiento institucional:

- a. Los programas de fortalecimiento institucional deben contemplar tanto la capacitación de los ejecutores en gestión (técnica, administrativa y

financiera) como avances en los procesos de definición de política y supervisión.

- b. El orden de las fases en los planes de fortalecimiento institucional no es universal. Cada fase debe reforzar las medidas previas y preparar la asimilación de las próximas.
- c. Los indicadores para pasar de una fase a otra, que a su vez determinarán la profundidad de la presencia del Banco en el sector a través de la operación Multisectorial, deben estar relacionados con la consolidación de buenas prácticas.

E. De la gradualidad en la aplicación de la PSPD en las operaciones que afectan a varios sectores

- 6.5 El cumplimiento de todas las condiciones básicas incluidas en la Política OP-708 no es requisito indispensable para realizar una operación que afecta a varios sectores entre los que se encuentra el sector de agua y saneamiento, como no lo es para realizar una operación que afecta sólo a este sector. Sin embargo, la aprobación de una operación que afecta a varios sectores entre los que se encuentra el sector de agua y saneamiento y que no reúne las condiciones indicadas en la PSPD requiere de un programa para avanzar en dirección de la Política OP-708. Las directrices de la Sección 2 con respecto a este tema aplican al caso de operaciones con componentes en varios sectores.

VII. LA COORDINACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

A. De los aspectos que demandan atención en estas guías

- 7.1 La PSPD establece que la misma se completa con otras políticas del Banco². Aunque las políticas del Banco están diseñadas para permitir su aplicación simultánea a todas las operaciones del Banco, se han revisado aquellas políticas relacionadas más directamente con el sector de agua y saneamiento y las actas del CESI con la finalidad de identificar áreas en donde la necesidad de coordinación y de desarrollar directrices de aplicación de la PSPD en las áreas identificadas. Las políticas y áreas con relación a las cuales conviene desarrollar directrices para la aplicación de la PSPD son las siguientes:
- a. La Política de Medio Ambiente (OP-703) requiere que los proyectos individuales que se financien por el Banco se diseñen de modo de conservar la calidad del aire, el agua y el suelo que podría verse afectada por el

² Menciona de manera explícita las siguientes: Telecomunicaciones (OP-732), Energía (OP-733), Energía Eléctrica (OP-733-1), Saneamiento Básico (OP-745), Salud Pública (OP-742), y Medio Ambiente (OP-703), Desarrollo Urbano y Vivienda (OP-751) y, Desarrollo Rural (OP-752).

proyecto a financiar y que las medidas ambientales a ser adoptadas sean económicas y socialmente beneficiosas. Además, dicha política requiere que en el diseño de proyectos específicos se incorporen apropiadamente los factores ambientales y se instituya un mecanismo de vigilancia para evitar efectos adversos.

- b. La Política de Saneamiento Básico (OP-745) aplica a todas las operaciones del Banco en el sector de agua y saneamiento y establece que el sistema de tarifas de los servicios se regirá por lo establecido por la PSPD (OP-708). No obstante, se han identificado otros mandatos de esta política que demandan de una coordinación mayor con la PSPD, en particular con los mandatos de sostenibilidad económica y financiera de los servicios.
- c. La Política de Salud Pública (OP-742) establece que el Banco evaluará las solicitudes de préstamos para los servicios de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas y rurales en relación con los planes nacionales de salud. Sin embargo, a efectos del diseño y ejecución de las operaciones de agua y saneamiento, esta política refiere a la Política de Saneamiento Básico (OP-745) para los criterios de evaluación aplicables a los programas de agua potable y alcantarillado.

B. De la coordinación con la Política de Medio Ambiente

7.2 La Política de Medio Ambiente (OP-703) establece que en el diseño de proyectos específicos se incorporen apropiadamente los factores ambientales y se instituya un mecanismo de vigilancia para evitar efectos adversos. Las siguientes directrices son recomendables en la aplicación de la PSPD para asegurar la aplicación coordinada de este mandato con los mandatos de la PSPD.

- a. Las operaciones del Banco que apoyen el establecimiento de marcos de regulación específicos para el sector de agua y saneamiento deberán promover que estas regulaciones sectoriales hagan referencia explícita a las regulaciones ambientales que aplican al sector de agua y saneamiento y a las entidades encargadas de vigilar por el cumplimiento de estas regulaciones ambientales, e incorporen mecanismos explícitos para buscar coherencia entre estas regulaciones.
- b. Cuando las regulaciones ambientales corresponden al ámbito de entidades centralizadas y las regulaciones sectoriales corresponden a entidades subnacionales, las operaciones del Banco en el ámbito subnacional deben asegurar que regulaciones subnacionales incorporan las obligaciones derivadas de las regulaciones ambientales.
- c. Las regulaciones económicas, en particular las regulaciones para la determinación de las tarifas, deben incluir, entre las partidas que conforman el costo de los servicios, los costos de las regulaciones ambientales. Estas

regulaciones deberán contar con mecanismos para incluir modificaciones en los costos de las regulaciones ambientales.

- d. Los contratos de participación del sector privado, cualquiera que sea su fórmula, deben incluir las obligaciones ambientales de cada una de las partes contratantes: autoridades públicas y el sector privado. De igual forma, deberán especificar la responsabilidad de las partes sobre los pasivos ambientales. Asimismo, estos contratos señalarán la autoridad o autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento del contrato en materia ambiental.
- e. Los contratos de participación del sector privado deben prever la posibilidad de que se produzcan cambios en las regulaciones ambientales a medida que aumentan los niveles de demanda por calidad ambiental en los países. En particular, deben incluir mecanismos de ajuste para mantener el equilibrio financiero de las empresas y alcanzar los requerimientos de las nuevas regulaciones.
- f. Las operaciones para el tratamiento de aguas servidas que respondan a objetivos de mejora ambiental deben cumplir con los postulados de la PSPD. Ello significa que estas operaciones tienen que integrarse en servicios que sean económicamente y financieramente sostenibles a largo plazo. Ello significa, evitar esquemas institucionales en la que los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado no contribuyen a sufragar el costo del tratamiento de aguas servidas.

C. De la coordinación con la Política de Saneamiento Básico

- 7.3 Los mandatos de la Política de Saneamiento Básico (OP-745) que demandan mayor coordinación en la aplicación de la PSPD son los siguientes. Primero, los desagües deben someterse al tratamiento adecuado para mantener las características mínimas de calidad bacteriológica del cuerpo de agua receptor; tales características estarán en función del uso de dicho cuerpo y de la legislación nacional sobre la materia. Segundo, los sistemas de agua y alcantarillado con servicio a domicilio que se financien, deberán incluir un plan adecuado de incorporación de usuarios. Deberá asegurarse la disponibilidad de recursos para cubrir el costo de: a) conexiones domiciliarias, como parte de las obras del proyecto; b) conexiones domiciliarias futuras; c) conexiones intradomiciliarias mínimas (lavatorio, inodoro y ducha), las cuales podrán ser financiadas por el Banco cuando esto sea pertinente. Tercero, paralelamente a la provisión de agua potable deberá incluirse sistemas para la eliminación de residuos humanos. Las siguientes directrices son recomendables en la aplicación de la PSPD para asegurar la consistencia de estos mandatos con los mandatos de la PSPD:
- a. Las operaciones del Banco pueden contemplar inversiones para la provisión de agua a domicilio o para la provisión de agua extradomiciliaria, por ejemplo fuentes públicas o suministros comunitarios. En los primeros casos, las operaciones deben asegurar que las viviendas tienen conexiones

intradomiciliarias o prever la financiación de estas conexiones y la de los accesos domiciliarios en condiciones razonables dados los niveles socioeconómicos de los usuarios.

- b. El desarrollo de los sistemas de alcantarillado (a diferencia de soluciones individuales para la disposición de aguas residuales domiciliarias) estará condicionado por la sostenibilidad financiera de los mismos y por la existencia de estimativos de beneficios y costos económicos para las comunidades que indiquen la conveniencia de incluir este tipo de soluciones.
- c. Las operaciones del Banco para el tratamiento de aguas servidas se integrarán en sistemas que sean sostenibles a largo plazo.
- d. Cuando el sistema de agua y alcantarillado de un núcleo urbano no sea sostenible financiera y económicamente, en general no es recomendable el desarrollo de un arreglo paralelo con el objetivo exclusivo de hacer viable financieramente en el corto plazo el tratamiento de las aguas servidas.
- e. La integración de un sistema de tratamiento de aguas servidas en un sistema de agua y alcantarillado sostenible financiera y económicamente a través de un esquema temporal de financiación pública es una opción que permite atender los objetivos ambientales y los de sostenibilidad. No obstante, el horizonte temporal deberá estar claramente definido y justificado.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

- 8.1 La promoción del acceso de todos los ciudadanos al servicio ocupa un lugar importante en la filosofía de la provisión de servicios públicos, particularmente en lo que atañe al suministro de agua potable y la disposición final adecuada de las aguas residuales. No obstante, las evidencias indican que una política basada en la ampliación de la oferta y los subsidios públicos para todos no ha sido eficaz en llevar los servicios a los más desfavorecidos. Ha sido tradicional el énfasis en mejorar el acceso a los servicios para los usuarios existentes a precios muy por debajo del costo y de la capacidad de pago de los usuarios servidos, ignorando a menudo el hecho de que los más necesitados carecen totalmente de acceso al servicio y pagan por el suministro discontinuo de agua unos precios superiores al costo de servicio que reciben y superiores a los precios que pagan los ciudadanos más privilegiados que reciben el servicio.
- 8.2 La PSPD busca el equilibrio entre el objetivo de promocionar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios con otros objetivos que los países consideran también deseables y señala condiciones que facilitan el logro de un equilibrio racional y eficiente entre los distintos objetivos. Estas guías dan un paso más y dan directrices y guías que tienen en consideración los problemas específicos del sector agua y saneamiento. Sin embargo, las guías no pueden ni deben sustituir el diseño racional e individualizado de las operaciones para atender los problemas

detectados teniendo en cuenta el entorno económico de cada operación que siempre tiene peculiaridades únicas.

- 8.3 A modo de consideración final es importante recordar que el desarrollo de un sector que preste servicios eficientes a toda la población de la región es posible. Convertir esta posibilidad en un hecho exige que las autoridades, los empresarios y la población de Latinoamérica se empuñen en ello, desde el reconocimiento de la realidad actual de los servicios y de la necesidad de crear las condiciones que permitan el despegue de los servicios. La tarea del Banco es apoyar y promover este movimiento teniendo en cuenta las posibilidades de cada país. Estas guías deberían facilitar esta tarea.