

## **Los usuarios Pretenden Pagar y las Empresas Pretenden Dar un Buen Servicio Rompiendo el Síndrome del Pobre Desempeño**

**Por Sanford Berg  
PURC Universidad de Florida**

Este artículo es el primero de una serie sobre las fortalezas y limitaciones de las nuevas instituciones reguladoras que pueden promover credibilidad a potenciales inversionistas, legitimidad para los consumidores y eficiencia en la operación e inversión en infraestructura. El autor es director del Public Utility Research Center PURC y dirige el desarrollo y dictado del PURC/Banco Mundial, *Programa Internacional de Entrenamiento en Estrategia y Regulación de Servicios Públicos*. Basado en cerca de 800 participantes provenientes de 110 países, ha conducido a que varias lecciones hayan surgido de esos diez cursos dictados hasta la fecha ([www.purc.org](http://www.purc.org)).

No existe una única “solución” a los problemas del agua que enfrentan las economías en desarrollo. No obstante, los problemas pueden ser manejados más efectivamente si se asigna cierta responsabilidad de supervisión a una comisión reguladora independiente. Este artículo destaca el principal problema relacionado con la reforma del sector que enfrentan hoy las naciones : cómo restringir el oportunismo político. Todos los participantes del sector - proveedores de equipos, agencias multilaterales, operadores de sistemas, usuarios y autoridades gubernamentales – están interesados en mejorar el clima de inversión para que las naciones puedan orientarse hacia la construcción y operación de los sistemas de agua necesarios para el siglo XXI.

### **Pacto entre Ciudadanos y las Empresas de Agua**

El título de este artículo es una versión estilizada de lo que parece ser un pacto implícito entre ciudadanos y empresas de aguas en muchos mercados emergentes. El pacto “informal” (Los usuarios pretenden pagar y las empresas pretenden dar un buen servicio) pone los problemas en las espaldas de futuras generaciones, y daña las expectativas de mejoramiento de la gestión del sector hoy en día. Los usuarios pretenden pagar de tres formas : (1) contribuyendo con las altas tasas de morosidad de los pagos (donde el corte del servicio no es permitido), (2) pagando precios no sostenibles (que ni siquiera cubren los costos de operación de los sistemas, sin nombrar los costos de capacidad), y (3) no reconociendo que el agua subterránea es un recurso agotable con problemas potenciales de salinidad (cuyos costos de oportunidad rara vez son considerados en los precios pagados hoy por los consumidores ):

El “control local” no necesariamente ha significado una buena forma de resguardar los recursos acuíferos del planeta, más bien, con frecuencia contribuyen a un desempeño pobre del sector.

Las empresas de agua pretenden dar un buen servicio en el sentido de que los objetivos estatales y los requerimientos de servicio rara vez son alcanzados. El desempeño pobre puede deberse a conveniencias políticas ó a severas restricciones económicas. En ambos casos, los ciudadanos tienen derecho a estar molestos. Aún cuando la molestia se transforme en violencia, el patrón de sub-desempeño probablemente no cambiaría. Claramente, la incapacidad de pago es una de las razones de los precios no compensatorios y las inversiones inadecuadas. No obstante, aquellas familias sin acceso a la red pública de agua actualmente pagan elevados precios por el agua que consumen (Walker et al. 2000). Entonces, un bajo desempeño se debe a más razones que un bajo ingreso por cápita.

Este artículo revisa porque el sector de agua en las economías emergentes mantiene una reputación de pobre desempeño entre los ciudadanos. Otros artículos en esta serie examinarán como mejorar los mecanismos de incentivo (usando comparaciones referenciales), la introducción de mejores señales en precios, diseño de tarifarias y en como la participación privada en los servicios de agua y alcantarillado puede promover mejoras de calidad y expansiones del sistema.

### **Problemas con el Control Local**

Las voces alrededor del mundo argumentan : “el agua es gratis” – es parte de nuestro patrimonio nacional. El control local es esencial si los ciudadanos deben mantener jurisdicción sobre los recursos de agua. Sin embargo, esta condición es totalmente opuesta a los requerimientos para obtener capitales externos. Ya sea que se emitan bonos municipales para expandir los sistemas de agua ó el capital privado sea atraído directamente en el sector, los inversionistas buscan alguna forma de aislamiento de la volátil política local. Analistas han examinado como las políticas regulatorias que promueven incertidumbre producen riesgos percibidos por los inversionistas. Por ejemplo, Emmons (2000) documenta el rol de un ambiente de regulación predecible como el elemento clave que afecta la inversión. Además, Henisz y Zelner (2001) demuestran como los sistemas de revisión y balance proveen un medio político más estable para promover la expansión da la red.

Entonces, quienes establecen las políticas se enfrentan a una difícil decisión: generar algo de control local en aras de reducir el riesgo percibido por los inversionistas: El riesgo no diversificable es la clave que determina el retorno de la inversión y ciertamente es uno de los principales factores que influyen sobre el precio del agua distribuida. Claro, si los escasos fondos gubernamentales pueden ser reorientados de la educación ó salud a ser invertidos en sistemas de agua y alcantarillado, no habría tal discusión. No obstante, aún así, las autoridades cautelosas siempre requerirán algunas

garantías para que los fondos no sean desviados hacia proyectos onerosos impulsados por personas vinculadas a los políticos locales.

### **Retraso en la Participación Privada Debido al Oportunismo Político**

De acuerdo a un reporte reciente del Banco Mundial, aproximadamente un tercio del mundo está viviendo bajo moderada ó severa restricción de agua, con al menos 19 países dependiendo de recursos externos para la obtención de más del 50% de sus aguas superficiales. Para el 2050, la proporción de gente viviendo en o por encima de una moderada restricción de agua podría ser el doble. (Banco Mundial, *Entrando al Siglo XXI* 1999/2000) En países en desarrollo, los problemas de agua no serán abatidos a menos que un apreciable grado de capital privado sea comprometido a proyectos de agua potable y alcantarillado. Fondos multilaterales y subsidios públicos no serían suficientes para cubrir la brecha. Los proyectos privados de agua que lograron financiamiento en estos países se han incrementado diez veces entre 1990 y 1997. No obstante, la vinculación privada es aún pequeña en relación a la vinculación pública en este sector y a la participación privada en otros sectores de infraestructura, particularmente energía (Silva, et al, 1999).

En gran parte, el retraso en la participación privada se debe a un alto grado de oportunismo gubernamental y politización de la operación y fijación de tarifas de agua. En su cuidadoso compendio de casos de estudio *Spilled Water*, Savedoff y Spiller(1999) precisan como el agua es frecuentemente considerada como un bien social ; esta es una considerable presión política para proveer servicios de agua y alcantarillado por debajo del precio de costo. Si una agencia del gobierno fija precios por debajo de la capacidad del proveedor para cubrir sus propios costos – mucho menos para generar retorno sobre la inversión - y la empresa será incapaz de financiar mejoramientos a su red de tratamiento y distribución. El horizonte político puede ser de corto plazo pero el desarrollo de una adecuada infraestructura de agua requiere compromisos de inversión de largo plazo que se extienden más allá de la próxima elección. Los países en desarrollo muestran desafíos particularmente agudos con respecto a la expansión de la capacidad de sistemas de distribución y mejoramiento de la eficiencia en el servicio., incluyendo la reducción de aguas no contabilizadas.

Savedoff y Spiller identifican el bajo desempeño de los sistemas de agua por estar envueltos en lo que ellos llaman “equilibrio de bajo nivel” – el título de este trabajo sólo provee una forma más dramática de caracterizar la disfuncionalidad de los sistemas que se han desarrollado . En el caso de América Latina, cerca del 1% del Producto Nacional Bruto ha sido invertido en el sector durante la última década : sin embargo la cobertura y calidad se mantienen bajos. Estos analistas argumentan que la política económica del sector resulta de una conducta gubernamental oportunista, compañías operando ineficientemente y de la retención por el publico del sector. El problema fundamental es de credibilidad hacia los compromisos del gobierno, si esta no existe las inversiones de largo plazo, en efecto, no se harán.

## Requerimientos de los Nuevos Marcos Regulatorios

Las inversiones privadas no serán dirigidas a cumplir los deseos ciudadanos, al menos que existan ciertas condiciones para asegurarle a los inversionistas de que se dispone de un marco regulatorio con credibilidad que :

- ? Provea a las empresas con incentivos para expandir capacidad y mejorar la calidad.
- ? Asegure al inversionista que el proceso de regulación es justo y abierto (transparente) a todas las partes y de aplicación equitativa
- ? Promueva la predictibilidad, de manera que todos los participantes entiendan las bases para la fijación de precios y la toma de decisiones de inversión.

En un creciente número de países en desarrollo, las comisiones de regulación independientes (CRI) han sido establecidas para : remplazar el oportunismo político de corto plazo por profesionalismo y experiencia ; promover la transparencia y la vinculación informativa de todos los grupos de interés ; balancear los legítimos intereses de gobernantes elegidos, ciudadanos receptores del servicio (y ciudadanos sin servicio) e inversionistas, y para proveer de servicios de agua con fuertes incentivos para un desempeño eficiente.

### Entrenamiento Para Profesionales en Regulación

El Programa de Entrenamiento del PURC/Banco Mundial trata de promover el profesionalismo y la aplicación de los mejores principios en las agencias de regulación. Este programa provee un forum internacional donde los participantes aprenden uno del otro - de sus malas y buenas experiencias. Los participantes trabajan duro tratando de buscar soluciones para mejorar el área de infraestructura dejando a un lado rivalidades regionales políticas durante dos semanas. La opinión obtenida de ellos indica que se llevan herramientas técnicas y marcos analíticos que puede ayudarlos a crear un medioambiente regulatorio sostenible en sus países de origen. Esto a su vez significa un agua mas limpia y un mejor acceso a ella.

En el curso de “Florida”(este es un nombre informal dado por los participantes), se aprende que todos los países poseen puntos de partida muy diferentes pero que tratan los mismos aspectos. Algunos están en las primeras etapas del desarrollo, con infraestructuras muy básicas y apenas existentes, mientras que otros ya mas avanzados, tratan de despegarse de la dependencia del gobierno. El poder compartir una experiencia entre países y entre sectores y aprender como trasladar los principios a la practica es esencial si la regulación va a promover eficiencia y justicia. Ningún curso de entrenamiento puede proveer una única “solución” para los problemas de agua que enfrentan las economías en desarrollo. Sin embargo, el oportunismo político puede ser atacado y los problemas manejados más eficientemente si cierta responsabilidad de supervisión es asignada a profesionales bien entrenados en una comisión regulatoria independiente.

Si los usuarios realmente quieren pagar por el servicio de agua y no sólo pretender hacerlo las naciones deben apoyar el desarrollo de nuevas instituciones regulatorias. Financiar la agencia de regulación, seleccionar líderes con sobresalientes credenciales y reclutar un fuerte equipo de profesionales son los pasos iniciales hacia creación de un clima regulatorio que pueda romper el síndrome de un pobre desempeño(Berg, 2001).

### **Referencias Bibliográficas**

Berg, Sanford, 2001. “Sustainable Regulatory Systems: Laws, Resources, and Values,” *Utilities Policy*, forthcoming.

Emmons, Willis 2000, *The Evolving Bargain: Strategic Implications of Deregulation and Privatization*, Boston: Harvard Business School Press, xii-259.

Henisz, Witold J. and Bennet A. Zelner, 2001, “The Institutional Environment for Telecommunications Investment,” *Journal of Economics & Management Strategy*, volume 10, No. 1, Spring, 123-147.

Silva, Gisela, and Nicola Tynan, and Yesim Yilmaz, 1999 “Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends”, *The Private Sector in Water: Competition and Regulation*, World Bank.

William D. Savedoff and Pablo T. Spiller, 1999, *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.

Walker, Ian and Fidel Ordonez, Pedro Serrano, and Jonathan Halpern, 2000, *Pricing, Subsidies, and the Poor: Demand for Improved Water Services in Central America*. World Bank Working Paper No. 2468.

### **Reconocimientos**

Este artículo se tradujo por José Moquillaza y Maria Luisa Corton.

Reconocemos permiso concedido por *Water21* para reimprimir este artículo en Español. La versión inglesa apareció en la publicación de *Water21* en octubre 2001 que es publicada por la Asociación de Agua Internacional/International Water Association ([www.iwahq.org.uk](http://www.iwahq.org.uk)).