

# El Negocio del Agua Potable en Latinoamérica y el Caribe ¿Un nuevo enfoque?

por Juan Alfaro, P.E.

**Resumen.** Este artículo fue publicado inicialmente como un Anexo del libro “Tres Décadas de Saneamiento en Latinoamérica” publicado por el autor a fines de 1999, y quien trabajó durante 20 años como Jefe del Sector de Saneamiento Básico Ambiental en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La información contenida en este artículo ha sido actualizada a diciembre del 2001.

**D**urante dos décadas, el autor estuvo envuelto en la industria del agua potable en la región, mientras actuaba como jefe del sector en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante este tiempo, el enfoque del BID fue orientado hacia el incremento de la cobertura de los servicios y la protección de la salud de los usuarios. El financiamiento siempre estuvo dirigido hacia los gobiernos, de acuerdo al mandato del BID, aunque en algunos casos se efectuaron préstamos directos a empresas públicas, pero siempre con la garantía del gobierno.

Con este enfoque, el BID establecía en cada operación condicionalidades tales como la sostenibilidad financiera y ambiental, la reducción del agua no contabilizada, el aumento en la cobertura de la micromedición y la reducción de las cuentas por pagar entre otras. Además, conocida la debilidad institucional, se incluía el reforzamiento de ella mediante operaciones de cooperación técnica.

## Intervención del sector privado

Después de su retiro del BID, el autor como consultor, en los pasados siete años, adquirió una experiencia diferente, al intervenir en varios proyectos en los cuales se reflejaban las nuevas tendencias de la región: la democratización, las reformas del sector público y la participación del sector privado (PSP) en los proyectos de infraestructura, incluyendo los proyectos de agua potable y alcantarillado.

La experiencia del autor cubre los procesos de PSP en el sector en los siguientes países:

- Argentina, con la creación de la empresa privada Aguas Argentinas para el servicio de agua potable de Buenos Aires, otorgada a un grupo francés; los llamados a privatización en las provincias argentinas de Córdoba, Mendoza y Tucumán;
- Perú, en la preparación de la licitación pública internacional para seleccionar un concesionario para el servicio de agua potable de Lima;
- Panamá, en la normativa legal y el calendario de acciones para privatizar los servicios de agua mediante la concesión del servicio de agua potable, y posteriormente como parte del grupo consultor encargado de la fiscalización del proceso de licitación para la concesión de los servicios urbanos y rurales de agua potable y alcantarillado a nivel nacional.
- Paraguay, con el llamado a licitación pública, para privatizar mediante concesión el sistema de agua potable de Asunción;
- Uruguay, con la normativa y el calendario de acciones para privatizar

los servicios de agua potable a nivel nacional con la creación de tres empresas, dos para Montevideo—una para el manejo del sistema de agua potable y otra para el sistema de alcantarillado—y una tercera para el manejo de ambos servicios en el interior del país. Este proceso se encuentra detenido debido al rechazo del país a cualquier esfuerzo de privatización.

## Asistencia de la inversión privada

Debido a la falta de experiencia propia en la privatización del sector en la región, originalmente, las empresas líderes de Inglaterra, Francia y España se dieron cuenta del potencial del negocio que existía en Latinoamérica, y se lanzaron a participar en las licitaciones públicas convocadas por los países y apoyadas principalmente por el Banco Mundial, y recientemente por el BID. En la actualidad también participan otras empresas de Italia y los Estados Unidos.

Al no existir experiencia propia en la región, los modelos adoptados para la PSP fueron importados e implementados con variado éxito. En Buenos Aires, un grupo francés viene operando una concesión por 30 años con relativo éxito, debido a que el gobierno no estaba suficientemente preparado para el cambio, y a la falta de aceptación pública por parte de los usuarios. Además, el ente tripartito encargado de la regulación fue creado después de firmado el contrato de concesión. En Tucumán, se presentó una situación muy desagradable, ya que la concesión, otorgada a otro grupo francés, fue cancelada un año después de iniciada, por razones políticas derivadas de la preparación de defectuosos pliegos de licitación copiados de otra licitación, sin dar atención a la problemática técnica propia de los sistemas de agua de esta provincia. En Lima, después de dos años, en los cuales se prepararon los pliegos de licitación con mucha urgencia, para la concesión del servicio por 30 años, el gobierno decidió paralizar todo el proceso por razones políticas, y además, se puso en evidencia que no obstante la presión que puedan ejercer los bancos de desarrollo, en este caso el Banco Mundial, en última instancia si no hay consenso político, no puede prosperar el proceso de PSP. En Panamá, como en el caso de Lima, los estudios técnicos y los pliegos de licitación para la concesión están terminados, sin embargo, el nuevo gobierno que rige el país, decidió anular todo el proceso que se desarrolló durante más de dos años, y buscar alguna modalidad diferente con participación accionaria del sector público. En Uruguay, debido al resultado de un referéndum nacional sobre la privatización, el proceso se encuentra detenido a la espera de la aprobación de la normativa correspondiente.

## Trece ejemplos

En un seminario promovido por el BID en noviembre de 1997, representantes de 12 países presentaron 13 casos. El autor, participó en

**Tabla 1. Participación del Sector Privado en los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado en países seleccionados.**

<i>Pais</i>	<i>Ciudad/Provincia</i>	<i>Enfoque de la PSP</i>	<i>Grupo Internacional</i>	<i>Duración del Proceso</i>	<i>Comentarios Actualizados a Diciembre del 2001</i>
Argentina	Buenos Aires	Concesión	Francia	4 años	El contrato se desarrolla con limitado éxito debido a la rigidez del mismo, habiéndose presentado varios reclamos para su modificación, especialmente lo relacionado con el plan de inversiones y las tarifas.
Argentina	Tucumán	Concesión	Francia	1 año	Cancelado
Perú	Lima	Concesión	N/A	3 años	Detenido
Colombia	Cartagena	Público + PSP	España	2 años	Compañía pública y contrato de gerencia del sistema con un operador internacional
Venezuela	Lara	Público	Local	1 año	Compañía publica propiedad del estado y de las municipalidades
Ecuador	Guayaquil	Concesión	Inglaterra, Italia y EE.UU.	2 años	Se acaba de firmar el contrato
Panamá	Todo el Sector	Concesión	N/A	2 años	Cancelado
El Salvador	Todo el Sector	Público	Local	3 años	Compañía pública y contrato de gerencia con una entidad nacional
Bolivia	La Paz	Concesión	Francia	2 años	El contrato se desarrolla normalmente. Sin embargo, la concesión de la ciudad de Cochabamba fue cancelada y en la ciudad de Santa Cruz se ha constituido una cooperativa que funciona con éxito.
México	México	Público	Francia, Inglaterra y España	4 años	Cuatro contratos de gerencia del sistema de distribución con operadores internacionales. Se espera que de acuerdo a los resultados de estos contratos, se podrá concesionar todo el sistema, en el futuro
Brasil	Río de Janeiro	Concesión	Francia	2 años	El contrato recién se ha iniciado
Chile	Todo el Sector		Francia, Inglaterra, España		La participación del sector privado en el sector se encuentra regulada por ley, permitiendo la concesión de los servicios de las regiones del país, mediante la formación de empresas mixtas con capital de CORFO, que no excede del 35%. El resto son aportes del sector privado. El ente regulador es la Superintendencia de Servicios que realiza una adecuada función.
Venezuela	Monagas	Público	España	1 año	Empresa pública y contrato de gerencia con un operador internacional.

dicho seminario y elaboró la siguiente tabla que resume las características principales de los procesos de PSP en dichos países, la cual ha sido actualizada a diciembre del 2001.

Como se puede apreciar en la Tabla 1—que se encuentra únicamente en la versión en internet de este artículo (ver [www.agualatinoamerica.com](http://www.agualatinoamerica.com))—no existe un modelo único que pueda aplicarse en todos los casos. La interpretación de la realidad nacional, tanto en lo referente a la situación de los sistemas como a la participación pública y al consenso político, es crítica en la PSP.

## Diez lecciones aprendidas

Con base en la experiencia del autor y los resultados del seminario antes mencionado, se pueden extraer, a manera de decálogo, las siguientes conclusiones preliminares:

1. La reforma del sector de agua potable es un proceso eminentemente político. Sin el compromiso político no se puede tener éxito. Los casos de Lima, Tucumán y Panamá son buenos ejemplos.

2. La participación del usuario en el proceso de privatización es fundamental. La resistencia al cambio de los trabajadores del sector al temor de quedar desempleados, deberá ser tomada en cuenta esbozándose las alternativas viables. El caso de México, en el cual la creencia del público de que el agua debe ser gratis y de responsabilidad del gobierno, ha hecho difícil la privatización, habiéndose optado por otorgar cuatro contratos de gerencia a las empresas participantes en la licitación. El rechazo nacional a la privatización en Uruguay es otro caso que ilustra la necesidad de contar con la aquiescencia del público.

3. El rol de los bancos de desarrollo deberá ser considerado en su propio contexto, es decir principalmente como expertos consejeros y facilitadores del proceso a través de su apoyo económico en la preparación de los estudios. Sin embargo, la decisión de privatizar corresponde al gobierno y al público. El fracaso de la privatización del servicio de agua potable de Lima es un claro ejemplo de que la presión externa poco y nada tiene que hacer frente a la decisión política, ya que la privatización no parece ser la panacea que se esperaba, es decir, la fórmula única aplicable en todos los casos.

4. La participación del sector privado en el sector se persigue por dos razones principales: Para reducir la carga en el presupuesto nacional al no invertir sus propios recursos, lo que no es el caso en los contratos de gerencia, y para aumentar la eficiencia, pues se arguye que el sector privado es más eficiente que el público. Sin embargo, es imposible materializar esta participación cuando el agua no contabilizada (es decir, no facturada), excede el 50% del agua producida; la micromedición que permite calcular tarifas justas, no llega en muchos casos al 25% de las conexiones; cuando se factura sólo a un 40% de las conexiones, y finalmente, cuando se cobra del orden de un 30% de lo facturado. Estos números se pusieron en evidencia durante el seminario antes referido. Es por todo esto que el proceso de PSP, debe ser gradual y ajustado a las condiciones locales para ir alcanzando metas parciales. Lara en Venezuela y Cartagena en Colombia son buenos ejemplos de este criterio de gradualidad.

5. Los principales elementos necesarios para atraer la PSP son: la reforma del sector para separar las funciones que no son compatibles como el planeamiento, la regulación y la operación; la creación de un "ente regulador" con suficiente jerarquía y capacidad para garantizar la calidad de los servicios y el cumplimiento de metas y el "marco regulatorio" que define los derechos y privilegios de todos los actores envueltos en el proceso, con debida atención al medio ambiente.

6. Para elaborar cualquier alternativa de PSP se requiere contar con un documento técnico comprensivo, es decir un Plan de Inversiones

que presente la situación existente y que proponga las etapas racionales de ejecución, dando prioridad como lo proclama la política del BID en el sector, a la rehabilitación antes que a la expansión. El Plan Maestro de Inversiones, debe corresponder a la alternativa de mínimo costo y las tarifas deben ser calculadas con base en el costo marginal de largo plazo. El empleo de la metodología del BID, que calcula mediante métodos econométricos la disposición a pagar de los usuarios, es una herramienta útil para medir la respuesta de los usuarios.

7. Dentro de las varias alternativas de PSP, la denominada BOT\* o BOOT\*, que significa construir, tomar en propiedad, operar y transferir, por plazos que no exceden los 15 años, puede ser una alternativa óptima para la construcción de algunos componentes definidos de los sistemas de agua. En Panamá, se llevo a cabo una licitación con PSP para esta modalidad, con la cual se piensa construir una nueva planta de tratamiento para servir un área deficitaria de abastecimiento de agua del sistema. El proceso culminó recientemente con la adjudicación de la concesión a un grupo inglés.

8. La experiencia sobre la PSP en el sector en la región, es muy incipiente para sacar conclusiones y recomendaciones concluyentes. Por eso es sumamente importante contar con los servicios de un consultor debidamente calificado de experiencia que analizando las características propias y las limitaciones pueda sugerir alguna modalidad viable de participación del sector privado.

9. Los documentos de licitación deben ser sumamente claros pero no rígidos, considerando revisiones periódicas del contrato para ajustarlo a la realidad cambiante. Es imposible prever lo que puede acontecer en periodos tan largos como 30 años, por lo cual esta flexibilidad es indispensable, lo que también es compatible con la transparencia del proceso que deberá preservarse en todo momento. El ente regulador debe tener pleno conocimiento de su nuevo rol y contar con personal altamente calificado para asegurar la calidad de los servicios, el cumplimiento de los parámetros establecidos contractualmente y la protección del medio ambiente.

10. En la región no existe un roster de consultores de probada experiencia para acompañar estos procesos en los países. Las conversaciones con operadores internacionales calificados, en la etapa temprana del proceso, permite ganar una experiencia valiosa y no limita el llamado posterior a las licitaciones. Además, estas consultas no cuestan nada.

## Conclusión

El autor hace en este artículo, un análisis de la situación de la privatización en 12 países seleccionados, concluyendo que la privatización sólo puede llevarse a cabo: si hay consenso político; que no es una panacea; que se requiere preparar un plan estratégico, incluyendo entre otros aspectos, un plan maestro de inversiones; que finalmente, no hay una fórmula única, y que la participación del sector privado debe efectuarse con criterio de gradualidad dependiendo de las condiciones locales, con debida atención al usuario y al medio ambiente. S

*\* Por sus siglas en inglés.*

### Acerca del Autor

Juan Alfaro es presidente de CEP International Inc., una firma consultora establecida en Washington, D.C., en 1993 y que se dedica exclusivamente a trabajar en la región en aspectos ambientales, institucionales, financieros y económicos, con marcado éxito. El Sr. Alfaro se graduó como ingeniero sanitario en la Universidad de Ingeniería en Lima, Perú, y obtuvo su grado de maestría en ingeniería ambiental en la Universidad de Howard en Washington D.C., EE.UU. Contacto: +1(301) 983- 8510, +1(301) 983-5125 (fax), [alfaconsul@aol.com](mailto:alfaconsul@aol.com)