

Proveedores independientes de agua potable en América Latina

El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua

por Tova Maria Solo




Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú



Departamento de Finanzas,
Sector Privado
e Infraestructura
Región América Latina
Banco Mundial

Departamento de Energía y Agua
Desarrollo del Sector Privado
e Infraestructura
Banco Mundial





Proveedores independientes de agua potable en América Latina

*El otro sector privado
en los servicios de
abastecimiento de agua*

por Tova Maria Solo



Departamento of Finanzas,
Sector Privado
e Infraestructura
Región América Latina,
Banco Mundial

Departamento de Energía y Agua
Desarrollo del Sector Privado
e Infraestructura
Banco Mundial

Las interpretaciones y conclusiones del presente reporte son de total responsabilidad de los autores y no deben ser atribuidas de ninguna manera al Banco Mundial, a sus Departamentos u organizaciones afiliadas o miembros de su Consejo de Directores Ejecutivos, ni a los países que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación, ni acepta alguna responsabilidad por consecuencia de su uso.

El material de esta publicación es del Banco Mundial, del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región América Latina, y del Departamento de Energía y Agua. Se fomenta la difusión de este trabajo. Para obtener mayor información o solicitar autorización para imprimir partes de este informe o requerir el envío de más ejemplares, sírvase contactarse con el Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región América Latina, por correo electrónico a las direcciones mencionadas abajo:

Reporte elaborado por Tova María Solo – Banco Mundial
Para mayor información contactar a:
Departamento de Energía y Agua o a la
Unidad de Asuntos Externos
Banco Mundial, 1818 H St., Washington, D.C. 20433
Teléfonos: (202) 473-2710 / 473-7229
Email: whelpdesk@worldbank.org

Diseño: Fabiola Pérez Albela
Impreso en Perú por Biblos
Lima, Mayo del 2003

agradecimientos

Esta publicación resume los principales resultados de una investigación realizada por el Programa de Agua y Saneamiento (PAS) del Banco Mundial en 1999, en ese momento bajo la dirección de Brian Grover y Bruce Gross, quienes brindaron su apoyo tanto moral como financiero a nuestros esfuerzos. La investigación de campo fue realizada por los consultores Carmen Arévalo, Luis Brusco, Fernando Troyano y Juan Nunura, los cuales contribuyeron con excelentes informes, muy por encima de sus términos de referencia. La investigación de campo fue financiada parcialmente por Fondos Fiduciarios Daneses para la Asesoría, la GTZ y el PAS. Nuestro especial aprecio al apoyo y colaboración de la GTZ que tuvo a su cargo la producción de dos videos sobre pequeños proveedores independientes de agua potable en América Latina.

Desafortunadamente, no es posible enumerar a todos quienes aportaron tiempo y compartieron sus experiencias y conocimientos con nuestro equipo. Sin embargo, entre quienes destacan en particular, debemos agradecer el apoyo y entusiasmo del director del Programa de Agua del Ministerio de Planificación de Colombia, Luis Fernando Arboleda, y del Subdirector, Luis Fernando Ulloa, actualmente gerente general de las compañías de agua de Barranquilla y Soledad, respectivamente, Jorge Triana y Mauricio López de ACODAL, y, sobre todo, el apoyo de Fernando Araujo, Ministro de Desarrollo de Colombia, quien implementó una política para impulsar a los pequeños proveedores independientes de agua potable. Lamentablemente, Fernando fue raptado en el año 2000 y se presume que pueda estar muerto. Entre la comunidad de aguateros, debemos mencionar a Silvio Melgarejo, Presidente de la CAPA en Paraguay; a Jorge Uribe de CONHYDRA en Colombia; a Chihala Ghassam, Presidente de la Cooperativa de El Carmen en Cochabamba, Bolivia, algunos de los profesionales, cuyo trabajo inspiró una reevaluación del sector privado en el abastecimiento de agua en América Latina.

Entre los colegas del Banco Mundial, cuya ayuda e interés nos dio mayor impulso, debemos mencionar a Chantal Reliquet, María Paniagua y Katia Nemes, quienes participaron en misiones y reuniones, a Alex Bakalian, quien fue el primero en ponernos en contacto con los Aguateros de Paraguay, a Menahem Libhaber, cuyos contactos en Colombia fueron tremendamente útiles. Guillermo Yepes, Lee Travers, Omar Razzaz, y Vincent Gouarne revisaron los diferentes documentos de la investigación. Estamos plenamente agradecidos por sus comentarios. Finalmente, Vivien Foster, Marianne Fay, Jonathan Halperin y Jack Stein motivaron la publicación del presente documento, lo cual amerita sin duda un agradecimiento público.

Asimismo, esta publicación ha sido posible gracias a la Unidad de Comunicaciones del Programa de Agua y Saneamiento en Lima, Perú, Beatriz Schippner, a la ayuda de Jorge Serrano y Arlene Shaffer del Banco Mundial en Washington y de la consultora Suzanne Snell, quien encontró las palabras apropiadas para el texto. Peter Loach, como asistente del equipo, nos mantuvo en orden y organizó todo el proceso. A todos, mi más sincero agradecimiento y aprecio.

Tova Maria Solo
Washington, abril del 2003

prólogo

Actualmente, se acepta en general que los pequeños proveedores de servicios de agua y saneamiento desempeñan un rol importante en la ampliación del acceso para quienes no cuentan con estos servicios, principalmente las familias pobres de las áreas urbanas de los países en desarrollo, las cuales quedan fuera del alcance de las empresas públicas. Si bien la escala y magnitud del mercado de los pequeños proveedores varía de un país a otro y de una ciudad a otra, recientes estudios indican que los pequeños proveedores atienden a aproximadamente 25% de la población urbana en América Latina y Asia Oriental y 50% de la población urbana en África. Los estimados llegan a 80% en el caso del saneamiento en áreas urbanas de África y la demanda por este tipo de servicios está creciendo por encima de 3% anual en promedio.

Los pequeños proveedores se encuentran de muchas formas y tamaños. El tipo de sus servicios oscila desde redes independientes alimentadas con pozos perforados que atienden a comunidades tan grandes como de unas 14,000 familias, hasta operadores de camiones cisterna que atienden a familias e instituciones de manera individual. Muchos han estado presentes por varias décadas y algunos por lo menos 70 años. Sin embargo, no fue hasta 1998 que los pequeños proveedores empezaron a ganar reconocimiento internacional como actores claves en el sector de agua y saneamiento. Hasta entonces, eran considerados un fenómeno transitorio, temporal, que debía ser ignorado en lugar de apoyado, pues iba en contra del modelo de suministro monopólico del servicio que era preferido y deseado por muchos gobiernos.

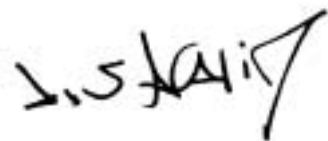
Los resultados de un estudio sobre los aguateros en Asunción y Ciudad del Este en Paraguay, realizado en 1998 por el Programa de Agua y Saneamiento y publicado por primera vez a través del presente documento, descubrió que la tercera parte de las conexiones de agua que atendía a medio millón de personas en estas dos ciudades se habían hecho durante los 20 años precedentes al estudio. Estas conexiones habían sido suministradas por 350 a 600 aguateros independientes a un costo aproximado de US\$250 por familia y ofrecían agua a un precio consistentemente menor a las tarifas cobradas por la empresa pública de abastecimiento de agua. El estudio concluyó que en lugar de vetar a los pequeños proveedores, los esfuerzos debían centrarse en aprender la mejor manera de incentivar y apoyar estas inversiones del sector privado en el suministro de servicios de agua y saneamiento.

Estos descubrimientos llevaron a una serie de estudios regionales sobre pequeños proveedores en África, América Latina y Asia, los cuales comparten las siguientes lecciones: los pequeños

proveedores no son ni triviales ni transitorios y, en oposición a la creencia popular, son con frecuencia más competitivos que aprovechadores. La mayoría de ellos ofrece servicios de buena calidad y a un precio similar o menor al cobrado por la empresa pública. Además, ellos generalmente operan sin financiamiento externo (realizando sus propias inversiones en infraestructura y operando con frecuencia a menores costos) a pesar de la falta de subsidios públicos y responden rápidamente a la demanda, adaptando con prontitud sus servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Este informe presenta las conclusiones de un estudio sobre pequeños proveedores en seis países de América Latina realizado por el Programa de Agua y Saneamiento. Las lecciones extraídas de Paraguay, Argentina, Colombia, Guatemala, Perú y Bolivia no sólo resaltan el importante rol de los pequeños proveedores en la entrega de servicios a quienes no cuentan con ellos, principalmente familias pobres en áreas urbanas, sino que también remarcan la necesidad de que los responsables de elaborar políticas en todos los países “den una mirada fresca a todos los proveedores de agua que están invirtiendo y realizando actividades en sus ciudades” y establezcan políticas promotoras y marcos reguladores que permitan a las familias obtener acceso a servicios de agua y saneamiento de cualquier actor que sea capaz de satisfacer sus necesidades y esté dispuesto a hacerlo.

Publicado en un momento en el que el sector está enfrentando el reto de cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio, este informe es útil para recordar que los encargados del sector deben mantenerse abiertos y receptivos a opciones que nos permitan acceder a servicios de agua y saneamiento para todos los usuarios. El trabajar con pequeños proveedores puede permitirnos alcanzar los objetivos más rápido y de manera más efectiva que si los ignoramos o los asfixiamos. Sin embargo, al hacerlo, debemos tener cuidado de que las acciones que tomemos sirvan sólo para mejorar el acceso y la capacidad de pago de las familias pobres que buscamos apoyar.



Jamal Saghir
Director, Energía y Agua
Presidente, Directorio del Sector de Agua y Saneamiento

Los ingenieros e historiadores se están interesando cada vez más en la evolución de los sistemas de suministro de agua y en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, sólo algunos usuarios se habrán preguntado alguna vez cómo se administraban nuestros servicios públicos (agua, energía, comunicaciones, recolección de basura, etc.) y cómo hubieran sido las cosas en el pasado hasta que la privatización empezó a tomar impulso a principios de los 90. En América Latina, la privatización de muchos servicios enfrentó una creciente resistencia por parte del público, lo que llevó a una especial muestra de tensión en el diálogo político. En la mayoría de países de América del Sur, existen convicciones muy enraizadas a favor de que los recursos hídricos deben permanecer dentro del dominio público y en contra de la noción de que los servicios de agua deben ser financieramente viables y de que bien pueden constituir negocios rentables.

Sin embargo, existen muchas buenas experiencias sobre la participación del sector privado en los servicios de abastecimiento de agua, desde Francia que ha delegado los servicios de agua a compañías privadas desde el siglo XIX hasta Inglaterra que vendió sus empresas de abastecimiento de agua a principios de los 90. Igualmente, en América Latina, la participación del sector privado en el abastecimiento de agua, que incluye a muchos pequeños y medianos proveedores, permite brindar servicios a más de 60 millones de personas en toda la región.

Muchos responsables de elaborar políticas, incluso especialistas en los servicios de agua, no tienen conciencia de la magnitud de la participación del sector privado en el suministro de servicios “públicos” en la actualidad. Siempre hemos sabido de la existencia de los operadores de camiones cisterna privados que trabajan en los barrios pobres o comunidades “marginales” cuando la empresa municipal no es capaz de satisfacer la explosiva demanda de las ciudades. Los operadores de camiones cisterna responden de una manera costosa pero oportuna a la demanda de los segmentos más pobres de la población, que no cuentan con acceso al servicio o a la demanda de aquellos que a pesar de contar con conexiones no cuentan con un suministro confiable. Poco se sabe sobre otras formas de suministro privado de servicios de abastecimiento de agua, que, según se ha descubierto, son casi tan variados como los lugares donde han evolucionado. Esta publicación “Proveedores Independientes de Agua Potable en América Latina – El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua” va más allá del primer estudio realizado por el Programa de Agua y Saneamiento en 1998, que documentara la experiencia de los aguateros en Paraguay; y ofrece una primera visión de los pequeños proveedores independientes que trabajan en el abastecimiento de agua en seis países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia,

Guatemala, Paraguay y Perú. En las ciudades estudiadas, se encontró que los proveedores privados llegan a aproximadamente 25% de la población, lo que sugiere que el sector privado sigue siendo un elemento clave en el abastecimiento de agua. Sin embargo, la recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales sigue siendo un reto mucho mayor para los pequeños proveedores dadas las implícitas economías de escala y la menor disposición a pagar por la inversión. Incluso este corto estudio revela no sólo la importancia de los pequeños proveedores privados sino también su ingenio. Al analizar sus estrategias de supervivencia, identifica los beneficios de la competencia y el libre ingreso, así como los costos de operar de manera informal. Las lecciones que los pequeños proveedores privados han aprendido a lo largo de los años han dado forma a sus actuales patrones de operación.

Estos empresarios locales parecen ser importantes actores a los que se debe hacer participar para cumplir los retos de servir a los 120 millones de pobladores urbanos adicionales que necesitan contar con un acceso adecuado a servicios sostenibles de abastecimiento de agua hacia el 2015, con el fin de reducir a la mitad los actuales déficits de cobertura establecidos por la Meta de Desarrollo del Milenio en el caso de abastecimiento de agua en los países latinoamericanos. En este momento, cuando es necesario establecer alianzas para alcanzar los objetivos de desarrollo y luchar contra la pobreza, en vez de aislar o ignorar a los pequeños empresarios privados locales, se les debe reconocer como actores claves en el diálogo dentro del sector y en la revisión de las normas técnicas y de calidad del servicio. Sus estrategias para llegar a los segmentos más difíciles del mercado de abastecimiento de agua sin subsidios gubernamentales explícitos ofrecen un buen ejemplo para aquellas compañías públicas y privadas que se muestran reticentes a participar en los segmentos menos favorables del mercado. Uno de los principales mensajes de esta publicación es que espera demostrar que incluso los pobres no sólo están dispuestos a pagar sino que de hecho están pagando por servicios de agua cuando se les brinda este servicio, incluso de una manera por debajo de lo óptimo.

Abel Mejía
Gerente Sector Agua,
Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura
Región América Latina y el Caribe

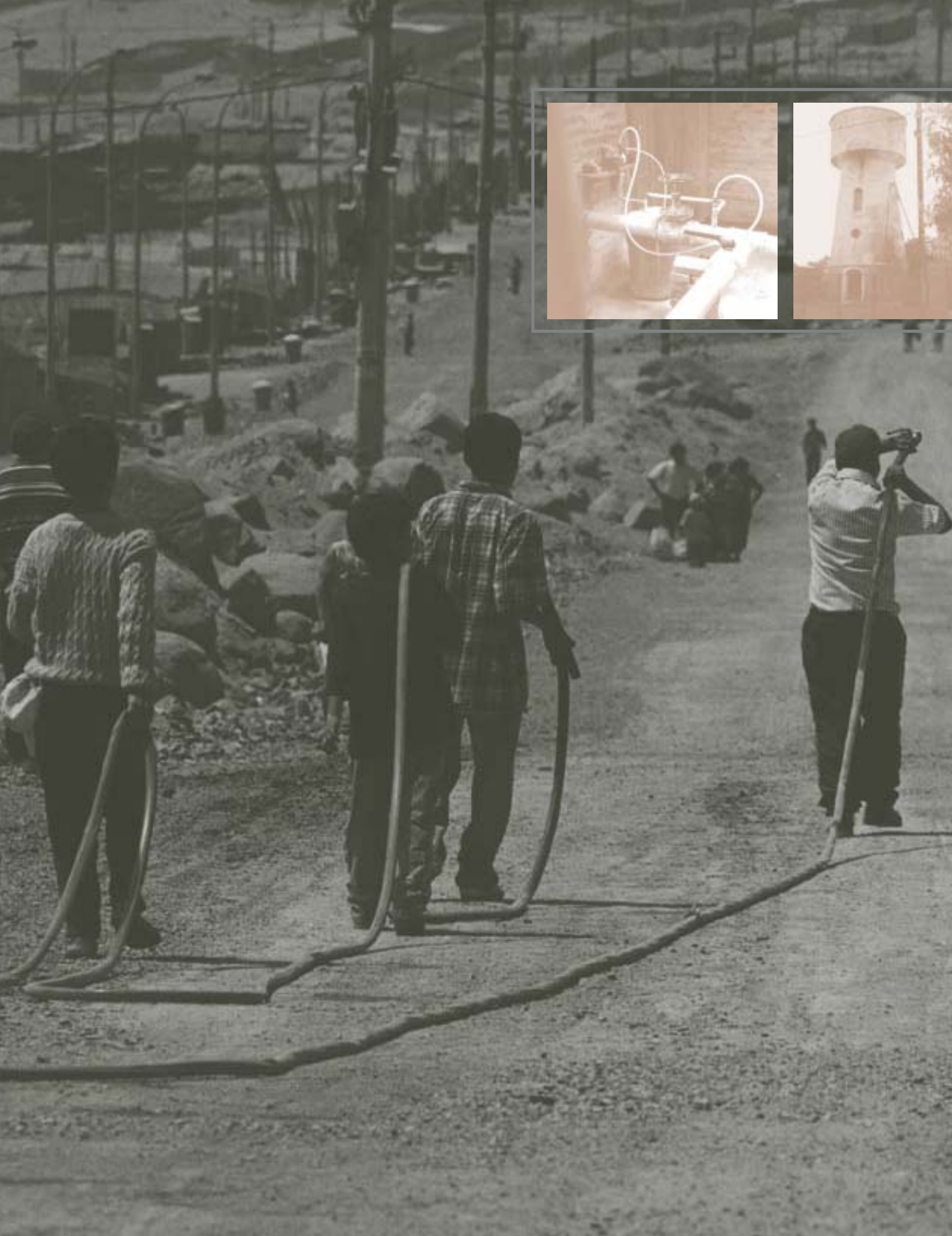


tabla de contenidos

página

| | |
|---|----|
| 1- Introducción | 8 |
| 2- Servicios ofrecidos y características operativas | 12 |
| Ubicación y orígenes | |
| Evolución de los camiones cisterna a las redes fijas | |
| Rendimiento y precio del servicio | |
| Innovación tecnológica | |
| Financiamiento | |
| Capacidad de responder a la demanda de los usuarios | |
| 3- El Rol del mercado | 18 |
| Participación en el mercado | |
| Tamaño eficiente | |
| Un mercado dinámico y competitivo | |
| La fijación de precios | |
| 4- Limitaciones y estrategias | 22 |
| Restricciones Comerciales | |
| <i>Limbo legal</i> | |
| <i>Prácticas monopólicas desleales</i> | |
| <i>Amenaza de expropiación de la infraestructura</i> | |
| <i>Restricciones en las tarifas</i> | |
| <i>Restricciones en el área de servicio</i> | |
| <i>Normas y técnicas de operación</i> | |
| <i>Subsidio de los costos per cápita de las empresas públicas</i> | |
| Estrategias para reducir el riesgo | |
| <i>Limitar la inversión</i> | |
| <i>Comprar cobertura</i> | |
| 5- Un paso hacia delante: Nuevos roles | 28 |
| 6- Conclusiones | 30 |
| CUADROS | |
| Cuadro 1. Proveedores independientes de agua potable en seis ciudades de América Latina | 11 |
| Cuadro 2. Tipos de competencia y estrategias de los pequeños proveedores | 19 |
| Cuadro 3. Riesgos que enfrentan los PIAP en América Latina | 25 |
| RECUADROS | |
| Con los Aguateros no hay que esperar por el agua en Paraguay | 16 |
| Cuál es el mejor tamaño de un “sistema de agua?” | 18 |
| Regulaciones para operadores independientes en Colombia | 24 |
| «Nos beneficiaremos de la regulación si somos reconocidos como actores legítimos» | 29 |

Desde los tiempos de la colonia, los empresarios privados han suministrado agua a las ciudades latinoamericanas. Si bien solicitaban a las autoridades gubernamentales el permiso para producir y distribuir agua, la mayoría operaba sin una franquicia exclusiva y sin subsidio o apoyo crediticio alguno por parte del gobierno. Estos empresarios privados crecieron hasta que una ola de nacionalizaciones a mediados del siglo XX dejó a casi todas las empresas de abastecimiento de agua de América Latina en manos de los gobiernos. Algunos de los proveedores independientes originales sobrevivieron (Aguas de Mariscal en Guatemala tiene más de 70 años) y desde entonces muchos más han crecido en sectores comerciales de manera paralela a las empresas públicas.

En los años noventa, la participación privada en los servicios de abastecimiento de agua volvió a los titulares en la medida que los gobiernos, frustrados con el mal servicio y el deficiente rendimiento financiero de sus empresas públicas, optaron por recurrir a operadores privados, generalmente en base a concesiones a largo plazo (sólo Chile ha seguido un modelo de privatización total como en el Reino Unido). Esta nueva ola de proveedores privados de gran tamaño, frecuentemente internacionales, opera bajo detalladas regulaciones gubernamentales, con licencia para suministrar servicios exclusivamente en sus áreas de concesión. Se diferencian de los proveedores independientes nacionales, más pequeños, que operan con una limitada supervisión gubernamental y sin ningún apoyo estatal, y que deben competir por sus clientes; estos últimos son el objeto del presente estudio.

El Programa de Agua y Saneamiento (PAS) empezó a recopilar a nivel global información sobre el rol

de los pequeños proveedores independientes de agua potable (PIAP) en 1998. Los PIAP tienen un rol activo en muchos segmentos del mercado, pero tienen una participación particularmente grande en las áreas marginales de la periferia urbana que están subatendidas o están fuera del área de servicio de las empresas oficiales. El objetivo del Programa al explorar este tema, objetivo que se deriva de su misión de ayudar a los pobres a obtener acceso a mejores servicios, es entender el rol de los PIAP junto con el de las empresas formales. En última instancia, el PAS está interesado en identificar las opciones de políticas que, mediante la creación de un espacio para la energía competitiva y la creatividad de la pequeña empresa, ofrezcan servicios que respondan mejor a las necesidades de los pobres.

Como parte de este programa, consultores locales realizaron estudios de campo sobre PIAP en seis países latinoamericanos. Las restricciones de tiempo impidieron incluir a los proveedores independientes de saneamiento. Los seis países reflejan un amplio espectro de ambientes hidrológicos, económicos y legales. En particular, se incluye una amplia gama de marcos de regulación. En Argentina y Paraguay, la legislación es ambigua con respecto al status de los PIAP. En Colombia y Perú, la constitución promueve la participación del sector privado en el abastecimiento de agua, pero reglamentos específicos crean obstáculos para sus operaciones. En Guatemala, existen pocos límites legales para la participación de los proveedores independientes en el sector de abastecimiento de agua. Bolivia está muy regulada, pero permite las cooperativas de usuarios.

En cada ciudad se hizo una selección de diez a veinte PIAP para realizar un estudio relámpago de los



servicios que suministran así como de los indicadores claves de precio y rendimiento. Se obtuvieron indicadores similares para la empresa municipal. Se realizó una entrevista profunda con un grupo de cinco a diez PIAP, pero no fue posible obtener estados financieros detallados ni realizar encuestas entre los usuarios. Los PIAP identificados durante estos estudios asistieron a un taller realizado en Cartagena, Colombia, en febrero de 1999.

El presente informe resume los hallazgos de los estudios en los seis países, enriquecidos por las ponencias y discusiones en el taller de 1999. En base a la evidencia parcial disponible, el informe intenta responder las siguientes interrogantes:

- ¿Qué tan importantes son los servicios que suministran?
- ¿Qué tan eficaces y eficientes son los servicios?
- ¿Qué obstáculos enfrentan en la búsqueda por incrementar sus actividades o mejorar su servicio?
- ¿Cuáles son sus estrategias para competir en el mercado y enfrentar los riesgos comerciales y regulatorios?
- ¿Qué políticas mejorarían probablemente su rendimiento y beneficiarían a los usuarios que atienden?

Los datos obtenidos en este limitado ejercicio de recopilación de información no están suficientemente completos ni son suficientemente verificables como para extraer conclusiones firmes. Sin embargo, es posible realizar algunas observaciones que sugieren el valor de un estudio más profundo y un mayor trabajo a nivel de políticas respecto al rol de los PIAP en los países específicos estudiados. Lo más sorprendente que ha arrojado el presente estudio y que hace que

sea difícil llegar a conclusiones generales, pero también le da mayor interés al tema, es la enorme diversidad de los servicios, así como los sectores del mercado y los modelos comerciales desarrollados por los PIAP. Quizás la clasificación más útil que se puede hacer para efectos de políticas es la diferencia entre proveedores móviles (mayormente camiones cisterna) y redes fijas (abastecimiento por tuberías). Los operadores de redes tienen costos sustancialmente más bajos y menores precios por metro cúbico vendido. Asimismo, ofrecen mayor comodidad y calidad de servicio a sus clientes, pero como su modelo comercial implica "costos inmovilizados" de infraestructura, están mucho más expuestos a la expropiación y a los riesgos de la regulación. De hecho, las redes de operadores no se encuentran en todas las ciudades. En algunas como Lima, las regulaciones gubernamentales desalientan la provisión independiente de agua a través de redes. Los operadores móviles ofrecen servicios con mayor costo y menor volumen pero ello es factible en ambientes más riesgosos, donde quiera que alguien esté dispuesto a comprar agua, e inclusive si esta demanda es sólo estacional. Es interesante notar que muchos operadores de redes empezaron como operadores móviles que invirtieron en instalaciones fijas una vez que acumularon suficiente efectivo y consideraron que no corrían el riesgo de una expropiación de esta inversión inmovilizada.

Pero incluso dentro de estos dos subgrupos existen importantes diferencias. Un proveedor móvil puede operar su propia fuente de agua, comprarla a una fuente privada distinta o comercializar a nivel minorista agua comprada a granel (o algunas veces robada) a la empresa central. Los camiones cisterna pue-

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

den atender directamente a los hogares, entregar agua a un tanque de almacenamiento comunitario o incluso abastecer a una red fija local que atiende a un grupo de grifos públicos o conexiones domiciliarias. Los operadores de pozos o fuentes privadas pueden atender a camiones cisterna, pero también ofrecer su servicio para complementar el abastecimiento de la empresa oficial en períodos de sequía. Además, muchos operadores pequeños también operan negocios de “agua con valor agregado” (agua embotellada, embolsada, filtrada, con saborizantes y hielo). Esta diversidad demuestra el ingenio y la capacidad de respuesta de los pequeños empresarios que viven de lo que venden y que quebrarán si no ofrecen los servicios que la gente desea o si evalúan incorrectamente el ambiente comercial.

Una segunda observación tiene que ver con la gran escala de valor agregado que tiene la actividad de los pequeños proveedores. Incluso en ciudades donde la empresa pública tiene una cobertura relativamente alta, ellos atienden a una parte sustancial del mercado de familias urbanas, no sólo en áreas de bajos ingresos u otras áreas donde la empresa municipal es lenta para ampliar su red, sino también en una amplia variedad de sectores del mercado que coexisten con los servicios de la empresa pública y los complementan.

En tercer lugar, en las ciudades donde se ha realizado el muestreo, no obtuvimos confirmación del popular cliché (frecuentemente mencionado en estudios de ingeniería y planes maestros) según el cual todos los operadores independientes cobran una cifra inmensamente mayor que el precio de la empresa pública. El agua entregada en camiones cisterna es más cara que la entregada a través de tuberías, pero en nuestro muestreo se vende de 4 a 10 veces más que el precio unitario de las redes públicas y no de 20 a 100 veces más que dicho precio, tal como frecuentemente se menciona en la literatura especializada. Más interesante aún es que los operadores de redes en varias ciudades pueden competir favorablemente en términos de precio con la empresa central, aún cuando no reciben subsidios, lo que sugiere que los retornos a escala pueden no ser tan esenciales para todos los segmentos del sector de abastecimiento de

agua, como frecuentemente se pensaba. Esto sugiere, especialmente en ciudades con grandes retrasos en la cobertura, que la política gubernamental bien podría considerar la creación de un espacio para los PIAP.

Y en cuarto lugar, la política gubernamental sí importa. En particular, la presencia de PIAP de redes fijas y su disposición a invertir en mejorar la infraestructura varía tremendamente de una ciudad y otra (se presentan numerosos casos en Ciudad de Guatemala y Asunción y casi ninguno en Lima) de una manera que parece estar relacionada menos con la demanda de los consumidores (los vacíos de cobertura de la empresa principal) que con la fiscalización gubernamental de licencias exclusivas otorgadas a las empresas de agua y otras limitaciones legales. Esto también varía con el tiempo en las mismas ciudades. Un “aguatero” de las zonas periféricas urbanas puede no sentirse amenazado por una licencia exclusiva en manos de una empresa municipal burocratizada, con problemas de liquidez y un récord de expansión lenta, pero dejará de invertir, o intentará recuperar su inversión más rápido con las tarifas de conexión si la misma licencia es transferida a un concesionario privado que tiene metas rígidas de cobertura en su contrato y que cuenta con los medios e incentivos para expandirse rápidamente.

Brindar servicios a los pobres es un reto enorme tanto en las ciudades latinoamericanas como en otros países en vías de desarrollo. El presente documento sugiere que la pequeña empresa ha sido y será parte importante de la solución, pero también que distintas políticas gubernamentales pueden promover o reducir la magnitud y calidad de su respuesta. Es necesario un mayor trabajo para diseñar políticas o proyectos específicos que aprovechen la energía de los pequeños proveedores, pero es probable que se mantenga una conclusión: los gobiernos, asesores, inversionistas y agencias de cooperación que están considerando reformas en las empresas de agua en los países en desarrollo deberían estar lo suficientemente inspirados para tomar en cuenta este “otro sector privado” y deberían pensar dos veces antes de adoptar propuestas de reforma que ignoren o dificulten su potencial contribución.

Cuadro 1. Proveedores independientes de agua potable en seis ciudades latinoamericanas

| Ciudad/País (población total de la ciudad) | Familias atendidas por PIAP (% de pob.) | PIAP Tipo (número promedio de conexiones, si el dato está disponible) | Precio promedio (\$US/m3) | |
|--|--|---|---|-----------------|
| | | | PIAP | Empresa estatal |
| Córdoba, Argentina (1,200,000) | 38,200 (15–20%) | - Cooperativas (3%) (78-1,150) - Redes (10%) (500) - Camiones cisterna (2%) | 0.42 0.23 1.25 -2.50 | 0.54 |
| Asunción, Paraguay (~ 1,000,000) | 50,000 (30%) | - Pequeñas redes (400; hasta 2,000) | 0.30-0.40 | 0.40 |
| Barranquilla, Colombia (~ 1,200,000) | 52,500 (20–25%) | - Camiones cisterna - Carretas - Pequeñas redes (hasta 14,000) | 5.50 – 6.40 0.54 | 0.55 |
| Ciudad de Guatemala (> 2,000,000) | > 78,500 (> 32%) | - Camiones cisterna - Sistemas comunitarios - Redes privadas (hasta 15,000) | 2.70–4.50 0.33-0.58 0.42 | 0.42 |
| Lima, Perú (5,200,000) | 26–30% | - Camiones cisterna | 2.40 | 0.28 |
| Ica, Perú | 10% | - Redes privadas (condominiales) | 0.21 | |
| Cuzco, Perú | 30% | - Sistemas comunitarios (200) | 0.34 to 1.20 tarifa mensual (consumo ilimitado) | |
| Santa Cruz, Bolivia (1,000,000) | 100% | - Cooperativas (100%) (1,000 – 100,000) | 0.25-0.55 | n.d. |

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

Los proveedores independientes en América Latina operan una amplia gama de líneas de productos y servicios, a la vez que difieren en cuanto a tipo de propiedad y tamaño. Una persona con una carreta que vende agua en vasos, bolsas o galoneras puede llegar a unas 200 a 300 personas por día. Un camión cisterna que lleva agua casa por casa generalmente atiende entre 70 y 350 familias o entre 400 y 1,500 personas por día. Los proveedores más complejos operan redes integradas que generalmente atienden desde unos cientos hasta varios miles de familias de manera sostenida, aunque se encontraron compañías que empezaron con apenas 10 clientes. La red independiente promedio en Asunción atiende a unos 1,000 clientes.

Algunos PIAP distribuyen agua producida por la empresa pública, tal como se esperaba, pero otros producen agua de fuentes privadas en todas las ciudades estudiadas, generalmente en las afueras. Los productores privados de agua que cuentan con pozos profundos, represas y en algunos casos plantas de tratamiento venden a distribuidores secundarios y mantienen redes privadas y, en algunos casos, administran sus propias compañías de distribución. En Lima, donde la ley prohíbe la producción privada de agua dentro del perímetro municipal, más de 60 pozos privados en los límites de la ciudad suministran agua a los camiones cisterna independientes – e incluso a la empresa pública oficial cuando sus fuentes se secan.

En cada ciudad el estudio reveló también la existencia de una industria de tratamiento de agua con 'valor agregado': productos de agua procesada, como agua filtrada y clorada ('purificada'), soda, hielo y aguas con saborizantes que se producen en bolsas y botellas y se comercializan y distribuyen localmente – compitiendo en parte con la empresa pública de agua y en parte con la industria de bebidas gaseosas.

¿De dónde vienen los PIAP?

Muchos proveedores independientes tuvieron sus inicios en las áreas marginales de la ciudad; en asentamientos no conectados a las redes de servicio principales. Los pozos, represas y reservorios generalmente se encuentran fuera del centro de la ciudad, pues los productores buscan fuentes de agua de mejor calidad y áreas donde no sufran restricciones legales. En Córdoba y Guatemala, donde las redes pequeñas, o aguateros, han operado por más de 30 años, ellos permanecen en lo que es ahora el centro de la ciudad, mientras que el resto de la ciudad se ha expandido a su alrededor; a pesar de que comenzaron como compañías de servicios para las zonas periféricas urbanas. En Lima, los camiones cisterna o las comunidades que les compran agua han desarrollado pequeños sistemas de distribución en las barriadas de la periferia, pero durante los meses de verano reaparecen en los barrios acomodados del centro, cuando el abastecimiento municipal de agua se torna poco confiable.

Si bien la mayoría de pobladores de bajos ingresos en las ciudades estudiadas obtienen su agua de proveedores independientes, otros sectores del mercado también son importantes. Estos incluyen urbanizaciones para gente de clase media donde los constructores encontraron más fácil construir sistemas independientes de agua y saneamiento; grupos de casas de verano en las playas cuyos dueños prefieren un sistema pequeño independiente antes que pagar por kilómetros de tuberías troncales; parques industriales que deben tener un abastecimiento confiable de agua de alta calidad en una ciudad donde las empresas municipales no pueden suministrar este servicio; y familias de todos los niveles de ingreso en las ciudades donde la empresa pública brinda un servicio intermitente o poco confiable. Muchas familias



urbanas de clase media en ciudades latinoamericanas, tienen conexiones duales: una de la empresa municipal y otra de una red independiente.

Existen redes independientes en todas las ciudades estudiadas, aunque ellas desempeñan un rol más importante en algunas ciudades que en otras. La red más antigua registrada, Aguas de Mariscal en Guatemala, fue fundada hace 70 años, otras (Santa Cruz y Córdoba) tienen 50 y 30 años. Estas redes muestran diferencias fundamentales en cuanto al sistema de propiedad y modo de administración, así como, coincidentemente, en su origen. Los dueños pueden ser individuos o accionistas (cooperativas y condominios). La mayoría de redes fueron iniciadas por:

- Empresas urbanizadoras que instalaron sistemas de agua y saneamiento para vender los lotes y permanecieron para administrar los sistemas o los vendieron a operadores independientes (un modelo muy conocido en los Estados Unidos);
- Proveedores de parques industriales que encontraron una fuente privada más confiable y barata, particularmente en el caso de agua de alta calidad;
- Distribuidores 'móviles' que evolucionaron y se convirtieron en proveedores de redes de abastecimiento de agua;

Se incluyen en este estudio otros dos tipos de pequeños proveedores que en términos estrictos no podrían ser calificados como 'pequeños' ni como 'independientes': se trata de los nuevos operadores bajo contrato en las pequeñas ciudades de Colombia y las cooperativas de usuarios.

En los últimos años, ha habido en Colombia un crecimiento en el número de compañías locales pequeñas o personas (frecuentemente con experiencia

previa como ingenieros consultores o constructores) que asumen la operación de los activos municipales de abastecimiento de agua en ciudades pequeñas. Esto ocurrió después de que varias de las compañías regionales anteriormente a cargo de estos servicios entraran en una profunda crisis en los años noventa, al retirárseles el apoyo fiscal como resultado de las reformas descentralistas del país. La mayoría de estos nuevos operadores tienen contratos de concesión o de suministro de servicios otorgados por los gobiernos locales y sus tarifas de agua están reguladas, por lo que no calzarían estrictamente en nuestra definición de operadores 'independientes' (aún cuando los contratos y las capacidades de regulación a nivel local son frecuentemente débiles y dejan a estos operadores expuestos a significativos riesgos comerciales y gubernamentales). Sin embargo, incluimos a estos "miniconcesionarios" en el estudio como un tipo emergente de pequeños proveedores privados de gran interés actual para varios gobiernos latinoamericanos que están buscando maneras de incorporar al sector privado para enfrentar el déficit en la atención y la débil gestión pública de los servicios en ciudades pequeñas.

Las *cooperativas* en Bolivia y Argentina constituyen otra forma híbrida que se da a partir de una empresa pública regulada y un "club" de usuarios autogobernado. Legalmente, las cooperativas mantienen un status independiente y toman sus propias decisiones de inversión sin un mandato gubernamental de servicio universal y sin el derecho exclusivo de brindar el servicio a las áreas donde operan, así como sin restricciones para ampliar dichas áreas de servicio. Sin embargo, son reconocidas y apoyadas por ley, y sus tarifas y niveles de servicio están regulados, es así que las cooperativas más establecidas se han convertido con los años en entidades cuasi-oficiales.

Generalmente obligadas a cumplir con normas de rendimiento y pagar impuestos a la renta empresarial y a la extracción, las cooperativas pueden obtener capital de inversión vendiendo acciones de una manera que los operadores privados con fines de lucro no pueden hacer. Reconocidas por la estabilidad de su gestión, particularmente en comparación con algunas empresas municipales, las cooperativas argentinas ofrecen, a ciudades enteras, otros servicios además del suministro de agua, por ejemplo, electricidad, saneamiento e incluso seguros de salud y funerarios. En Argentina y Bolivia, las cooperativas más grandes

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

se han convertido en entidades estables y pueden incluso obtener partidas del gobierno nacional o garantías para préstamos multilaterales. Sin embargo, se han encontrado casos de cooperativas más pequeñas amenazadas por las recientes leyes de concesiones que obligan a sus miembros a conectarse a una compañía municipal privatizada. Las cooperativas tienen dificultad para competir con las concesiones, pues las regulaciones tarifarias en Argentina no contemplan la recuperación de los costos de inversión. En Bolivia, donde las cooperativas son las únicas proveedoras en varias ciudades grandes, dichas cooperativas buscan nuevos mercados y compiten por ellos. Las nuevas cooperativas en áreas de la periferia urbana tienen un espíritu particularmente empresarial y compiten activamente entre ellas por reclutar miembros en las fronteras de sus áreas de servicio.

Evolución de los camiones cisterna a las redes fijas

Aunque tanto los sistemas de abastecimiento móvil como las redes fijas están presentes en la mayoría de ciudades estudiadas, en algunas de ellas los operadores de redes parecen estar reemplazando gradualmente a los camiones cisterna y carretillas. Los camiones cisterna siguen siendo el elemento principal de los proveedores independientes en Lima y Barranquilla y todavía figuran en cierta medida en Córdoba y en la Ciudad de Guatemala. La distribución por camión cisterna ha estado desapareciendo en Córdoba, Argentina, excepto en el caso de necesidades industriales especializadas, mientras que en Asunción y Santa Cruz ha desaparecido totalmente para dar paso a redes pequeñas. En los asentamientos marginales de Lima se da un sistema intermedio: los camiones cisterna mantienen y suministran agua a grandes tanques de almacenamiento que distribuyen agua por gravedad hacia grifos públicos. Los pobladores se encargan de controlar una red de mangueras que van hacia cada casa, así como de recaudar los pagos. Este sistema fue introducido en realidad por donantes internacionales, quienes tenían la esperanza de que las comunidades administraran la distribución de agua, pero dio lugar a “miniconcesiones” a los operadores de camiones cisterna que ofrecieran el mejor precio. Los operadores de camiones cisterna han usado sin problemas los reservorios, incrementando sus propios ingresos y la calidad del servicio. No obstante, ellos no han invertido en nuevos reservorios, debido a las regulaciones que transfieren toda infraestructura a la

empresa pública. Sin embargo, la tendencia sugiere que, ante un ambiente regulador medianamente favorable, el suministro privado mejorará gradualmente hacia métodos que implican mayores riesgos y costos inmovilizados, pero que al mismo tiempo brindan mayores volúmenes de agua más segura a sus clientes por un mejor precio.

Rendimiento y precio

Los indicadores de rendimiento recopilados en el presente estudio sugieren que los proveedores de redes pequeñas –incluso a modesta escala– tienen niveles mucho mejores que los de las empresas municipales en términos de agua no contabilizada, productividad (trabajadores por conexión) y costos operativos. Los PIAP muestran también extremadamente bajos porcentajes de incumplimiento de pagos por parte de los usuarios, aunque se muestran flexibles con los clientes morosos. Existen algunas diferencias entre los operadores con fines de lucro y las cooperativas que no lo son: las cooperativas de abastecimiento de agua en Argentina muestran un margen más amplio de incumplimiento en los pagos que el de las empresas.

El agua en camiones cisterna es siempre más cara que el agua suministrada a través de tuberías, como lo saben bien las empresas públicas que tienen que suministrar servicios de emergencia en casos de sequía. A pesar de ello, el presente estudio no observó los altísimos incrementos (de 10 a 100 veces) mencionados en trabajos sobre vendedores de agua en África y Asia.

Los operadores de redes independientes normalmente tienen precios menores que los proveedores oficiales cuando están en competencia. Sus costos de capital por conexión son generalmente menores. En Córdoba, Argentina, los operadores independientes mantuvieron sus costos bajos durante muchos años para competir con la empresa pública subsidiada, cobrando apenas la tercera parte por las conexiones y manteniéndose al nivel de la tarifa subsidiada de la empresa municipal para el abastecimiento de agua. Ahora que una concesión privada se ha hecho cargo de la empresa municipal y se han discontinuado los subsidios, los precios de los proveedores independientes son 70% más bajos que los cobrados por los concesionarios. En Paraguay y Guatemala, los *aguateros* también compiten favorablemente en términos de precio, a pesar de los subsidios recibidos por las empresas estatales en cada país.

Economías de pequeña escala vs. Economías de escala

Frecuentemente se asume que la presencia de grandes compañías monopólicas en el sector agua se justifica debido a las economías de escala. Es decir que los costos de inversión/conexión se reducen a medida que se incrementa el tamaño de una empresa de producción y distribución de agua. El hecho de que operadores independientes, que trabajan a pequeña escala, han sido capaces de vender a menores precios que las grandes compañías nos lleva a cuestionar este supuesto o, por lo menos, su calidad de regla inamovible. Pero no ha sido fácil realizar una comparación real de costos de operaciones grandes y pequeñas en las seis ciudades estudiadas en América Latina. Los operadores independientes tienden a tener temor de revelar sus costos y ganancias, mientras que los operadores públicos y sus concesiones simplemente no tienen acceso a dichas cifras (muchos costos de inversión, particularmente los subsidiados por los gobiernos nacionales, se han olvidado y otros están inextricablemente unidos a las inversiones en otras obras como saneamiento, forestación e incluso zoológicos).

Sin embargo, se ha documentado un caso en Paraguay, gracias a una propuesta elaborada por ingenieros de CORPOSANA, la empresa municipal de agua de Asunción, para garantizar su financiamiento internacional. Se trata de costos de construcción base (no se incluyen cargos financieros) que, en este caso, estuvieron sujetos al análisis de bancos internacionales de desarrollo para su implementación entre 1992 y 2000 y están ajustados al curso del dólar en 1997. Quienes efectúan la comparación, en este caso, se basan en los costos de 1997 de dos operadores independientes, analizados en el mismo año, y sus cargos por conexión (presumiblemente costos base más cargos financieros y utilidades).

| | Costo de conexión (costo total / #usuarios) | Número de conexiones 1992-1999 (est.) tamaño promedio del proyecto | Cargos por conexión |
|------------------|---|--|------------------------|
| CORPOSANA | Etapa 1 - \$ 1810.81 | 37,000 | \$ 387.20 |
| | Etapa 2 - \$ 2800.00 | 25,000 | \$ 193.60 |
| <i>Aguateros</i> | Muestra 1 - \$183.70 | 300 | \$ 224.00 |
| | Muestra 2 - \$272,45 | 300 | \$ 300.00 |

La información sobre costos de CORPOSANA se basa en un informe del entonces Presidente de CORPOSANA, Ing. Hugo Ruiz, mientras que la información sobre los aguateros se basa en un estudio realizado por la CAPA - la Cámara Paraguaya del Agua.

Si bien los cargos son similares, los proyectos de gran escala tienen costos de diez a veinte veces mayor que los costos de los proyectos de pequeña escala. La espectacular diferencia de costos en este caso se puede explicar en gran medida por las tecnologías usadas y la fuente del agua. CORPOSANA depende de tomas de agua superficiales ubicadas a unas quince millas fuera de Asunción (y, tal como muestra el mapa en la página x, atravesar Asunción añade otros 25 kilómetros). Para cubrir estas distancias, CORPOSANA requiere grandes tuberías (con un mínimo de diez pulgadas de diámetro) y potentes estaciones de bombeo. Por el contrario, los aguateros pueden usar tuberías flexibles de pequeño diámetro porque no están a más de cinco millas de cualquiera de los pozos que utilizan como fuentes. Asimismo, la calidad del agua de pozo es superior a la del agua de río y no requiere inversión adicional para costosas plantas de tratamiento.

Los aguateros estiman que han instalado unas 50,000 conexiones en Asunción en los últimos quince años, con una inversión de unos US\$20 millones en más de 400 sistemas de pequeñas escala. En contraste, CORPOSANA invirtió \$137 millones para llegar a 62,000 conexiones nuevas en el mismo período. Es cierto que Asunción, como muchas ciudades de Paraguay y Argentina ubicadas en deltas, goza de una posición privilegiada con abundante agua subterránea de alta calidad. Sin embargo, esto demuestra claramente un caso en el que la suma de muchas operaciones de pequeña escala resulta más económica que las "economías" de gran escala.

Innovación tecnológica

Los bajos costos y precios de los PIAP provienen en gran parte de su desarrollo y del uso de tecnologías innovadoras de bajo costo. Las técnicas simples de perforación de pozos y las mangueras de plástico usadas por los *aguateros* han reducido los costos de instalación de una red pequeña a unos \$250 por persona atendida. Por el contrario, la mayoría de empresas públicas están obligadas legalmente a aplicar rígidas normas de ingeniería y pocos países pueden incentivar la investigación sobre métodos más baratos. Las tarifas en las empresas públicas latinoamericanas frecuentemente están por encima del costo, lo cual crea limitados incentivos para ahorrar capital o controlar los costos de operación. Cuando los gobiernos subsidian conexiones y/o tarifas para las áreas de bajos ingresos, como en Buenos Aires, Santiago de Chile y toda Colombia, el subsidio reduce el incentivo del operador para explorar opciones con menor costo.

Financiamiento

Los PIAP tienen todos los incentivos para disminuir los costos, debido a que les resulta difícil obtener financiamiento de capital. Ellos invierten en infraestructura sin recurrir al financiamiento público ni a los préstamos blandos que sostienen a las empresas municipales, basándose en mayor medida en préstamos personales (con frecuencia hipotecando la casa del empresario), créditos comerciales a corto plazo con altos intereses o, cuando está permitido, en contribuciones

directas por parte de los clientes (como en el caso de operaciones a cargo de cooperativas o condominios). Un ejemplo sorprendente es el de Asunción, Paraguay, donde 400 *aguateros* han invertido más de US\$30 millones para brindar servicio a 75,000 familias. Pocas compañías públicas de abastecimiento de agua en América Latina pueden jactarse de tal grado de autofinanciamiento.

Capacidad de respuesta a la demanda de los usuarios

Los barrios pobres informales en América Latina se están multiplicando más rápido de lo que las empresas municipales pueden abastecer. En áreas donde los pobladores no tienen un título registrado, las empresas municipales y los concesionarios no están autorizados generalmente a conectar a dichos pobladores a la red y tienen pocos incentivos para hacerlo. Por el contrario, los operadores de camiones cisterna y otros medios de transporte de agua ingresan a los nuevos asentamientos tan pronto como aparecen. Los operadores de redes sofisticadas, como los *aguateros*, tratan de establecer sistemas de abastecimiento anticipándose al crecimiento de la población: establecerse en un área en desarrollo generalmente brinda una ventaja competitiva. El negocio de estos PIAP no parece verse afectado por la situación de propiedad del terreno, los ingresos familiares o el tamaño de la comunidad. En estrecho contacto con la comunidad, parecen ser más efectivos en diseñar servicios adecuados para las necesidades y recursos locales y en obtener el pago por dichos servicios.

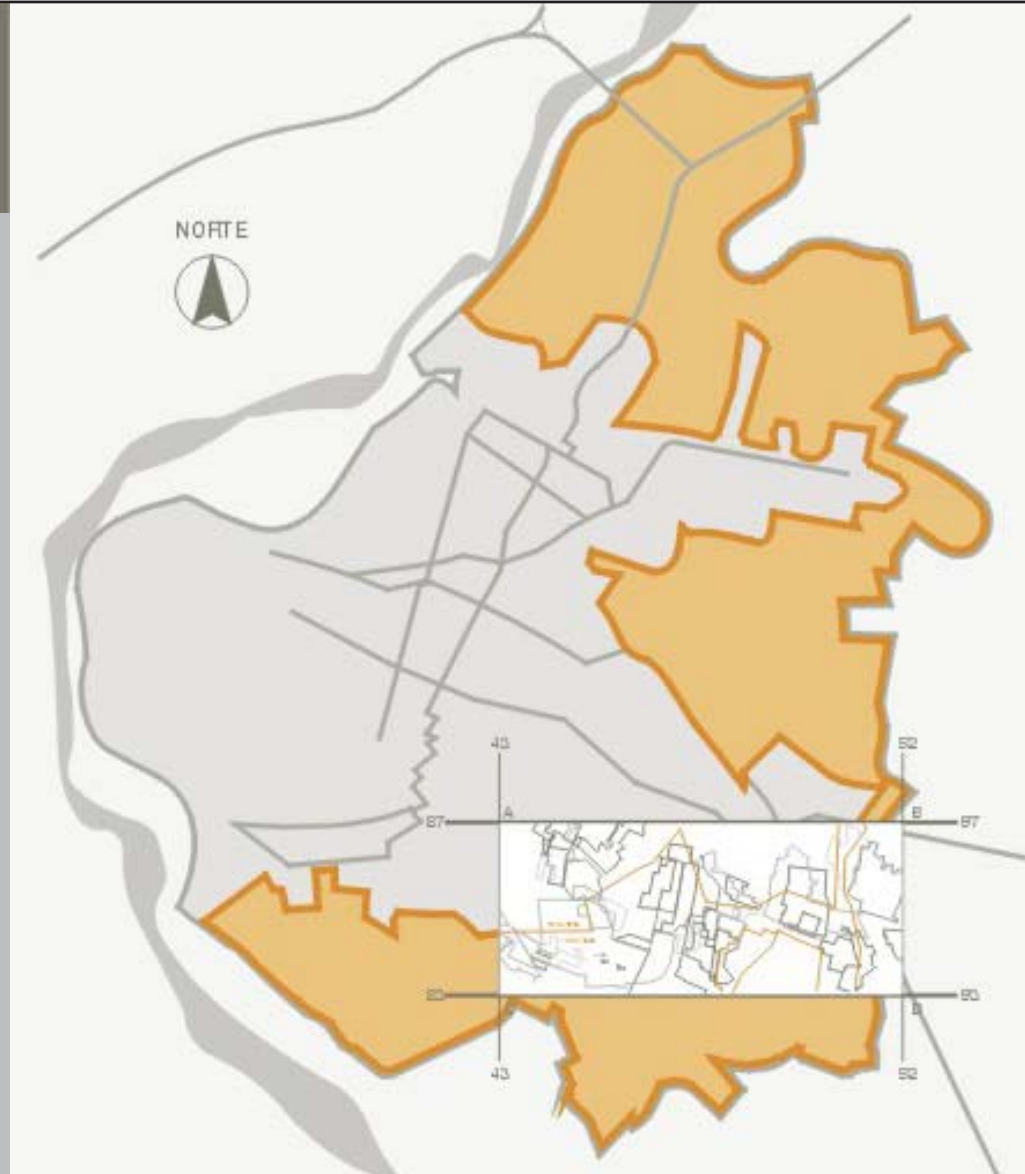
Con los *aguateros* no hay que esperar por el agua en Paraguay. En Asunción ya no hay que esperar para contar con una conexión de abastecimiento de agua, una situación atípica en América Latina, y esto es gracias a Manuel Lombrado y otros *aguateros* que operan en todo Paraguay. Manuel es un joven ingeniero de una familia de *aguateros* paraguayos. Hace tres años, había ahorrado el equivalente a US\$15,000, suficiente para empezar su propia *aguatería*. Buscó un lugar que tuviera pocas casas, pero con una ubicación prometedora. Cuando compró un lote, cavó su pozo y construyó su casa de bombas, tenía 10 clientes, lo que no resultaba suficiente para recuperar su inversión. Pero la noticia de su *aguatería* corrió rápido y más familias se mudaron al área, que resultaba más atractiva ante la disponibilidad de un abastecimiento de agua limpia. A fines de su primer año, 45 familias estaban conectadas, suficiente para cumplir con el pago de su préstamo y su objetivo de 100 clientes en cinco años empezó a parecer bastante realista. Sus tuberías se extienden por unos 5 kilómetros, pero su pozo y su casa de bombas tienen suficiente capacidad para otros 10 kilómetros. Sin embargo, Manuel no contaba con que otros dos *aguateros* se ubicaran en el mismo asentamiento y cavaran pozos muy cerca. Desde que tiene competencia, se ha hecho más agresivo en la búsqueda de nuevos clientes. Ahora ofrece condiciones de pago más cómodas y períodos de amortización más largos para atraer a más clientes.





Ciudad de Asunción

Las áreas naranja claro muestran los planes de expansión de cobertura de servicios de la empresa pública. Las líneas más oscuras señalan las principales líneas troncales, existentes y proyectadas, que transportan agua de una planta de tratamiento a un reservorio 15 millas afuera del centro de Asunción. Como indica el detalle, se encuentran operando varios *aguateros* en las áreas, en las cuales la compañía brinda servicios y ha programado extender servicios. Los clientes cuentan con la posibilidad de elegir entre servicios públicos o privados (como se muestra en el ejemplo de JS Painu), o servicios comunales subsidiados por el Servicio Nacional de Salud.



El detalle de un área de 35 kilómetros cuadrados muestra más de 50 *aguaterías* existentes. Muchas de ellas se interponen entre sí, sin embargo, hay hogares que no tienen la opción de escoger entre por lo menos tres *aguateros* independientes.



Participación en el mercado

En todas las ciudades del estudio, los PIAP son los principales proveedores de agua para un significativo porcentaje de la población, a la vez que satisfacen las necesidades de agua de otros usuarios que consideran deficiente el servicio público de abastecimiento de agua. Lejos de ser un fenómeno transitorio, los PIAP han estado presentes por mucho tiempo. Las primeras redes de abastecimiento de agua en América Latina se construyeron a fines del siglo XIX por acción de empresarios privados. El presente estudio encontró negocios con un promedio de 30 años de servicio y uno con 70 años. Ellos atienden a familias de todos los niveles de ingresos, así como a clientes industriales. En el primer lugar de la escala está Santa Cruz, Bolivia, donde las cooperativas son las únicas a cargo del abastecimiento y nunca se ha creado ninguna empresa municipal, ni pública ni privada. Esta situación se repite en varias ciudades de Bolivia y Argentina. En este último país, las cooperativas independientes y condominios cubren el 100% de las necesida-

des de agua y saneamiento de la población en un tercio de las ciudades del país. En el extremo inferior, los proveedores privados representan entre 10% y 15% del servicio de abastecimiento de agua en Córdoba, Argentina.

Tamaño eficiente

El presente estudio encontró que el tamaño mínimo que requiere un sistema de abastecimiento de agua para mantener una operación eficiente de la red es más pequeño de lo que frecuentemente se asume. Los PIAP han desarrollado maneras de reducir sus costos iniciales y de mantener operaciones a pequeña escala que ofrecen la entrega de agua a las casas y/o conexiones domiciliarias a precios frecuentemente menores que los de las empresas municipales de mayor tamaño. En las ciudades analizadas, el tamaño no parece ser un factor de suma importancia en la eficiencia del operador – excepto cuando las regulaciones gubernamentales imponen costos fijos que no se pueden recuperar sino con un determinado tamaño, como en Colombia.

¿Cuál es el mejor tamaño para un “Sistema de abastecimiento de agua”?

El *aguatero* Silvio Melgarejo de Asunción tiene tres redes diferentes y un total de 2,700 familias usuarias. Pero el quisiera regresar a 1,000 clientes. No obtenía tanto dinero entonces, pero conocía a cada uno de sus clientes y trabajaba directamente con ellos, sin un administrador intermediario. El cree que una operación diversificada con 1,000 clientes, que ofrezca además del servicio de agua también el de saneamiento y recolección de basura, le generaría la misma utilidad que obtiene ahora con 2,700 clientes pero dentro de un área más reducida y un grupo de clientes más pequeño.

En Colombia, Jorge Uribe, presidente y principal accionista de CONHYDRA, enfrenta un problema diferente. Su compañía de agua tiene 14,000 conexiones en ocho ciudades diferentes. Es grande y difícil de manejar pero es el tamaño más pequeño con el que puede operar Uribe, debido al requerimiento legal de que toda empresa de servicio público debe contar con sus propios departamentos de contabilidad y planificación, preparar planes comerciales y entregar propuestas de tarifas, etc. A CONHYDRA le iría mejor si fuera más pequeña, pero no podría pagar el personal requerido ni cubrir los costos de regulación con menos clientes.

Un mercado dinámico y competitivo

El abastecimiento de agua por parte de proveedores independientes no sólo presenta una amplia gama de operadores y productos, sino que está constantemente evolucionando. El dueño de una carretilla ahorra para comprar un camión y luego otro. Los dueños de camiones buscan oportunidades para suministrar agua a una pequeña red o para establecer su propia red. Los proveedores de redes pequeñas amplían sus servicios apenas logran generar utilidades que reinvierten en sus negocios.

Si bien se puede asumir que existe competencia entre los distribuidores móviles de agua (en ausencia

de ‘mafias del agua’ u otras prácticas monopólicas), en general se piensa que las redes tienen características de monopolio. Sin embargo, el estudio encontró numerosos casos de redes con áreas de servicio superpuestas y casos de competencia por clientes específicos en los límites de las redes pequeñas. Cuando los proveedores amplían sus redes dentro de un mismo territorio, como en Asunción, Paraguay, ellos compiten por lograr que familias del mismo vecindario se conecten a sus sistemas. En Guatemala, las familias frecuentemente están conectadas a más de una red –entonces, los proveedores compiten directamente en el mercado de productos. Dado que

Cuadro 2. Tipos de competencia y estrategias de los pequeños proveedores

| Ejemplos | Elección por clientes/usuarios | Estrategia comercial |
|---|---|--|
| Distribuidores móviles que venden en la misma área | Elección del producto y el proveedor Los clientes eligen un vendedor específico para una compra única o recurrente de agua. En Perú y Guatemala, hay contratos a más largo plazo con abastecimiento y compra garantizados. | Comprometer a los clientes a través de un contrato de abastecimiento a largo plazo. Crear productos diferenciados. Ganar la lealtad de los usuarios a través de una atención personal. |
| Lima | | |
| Barranquilla | | |
| Ciudad de Guatemala | | |
| Redes superpuestas | Elección del Servicio (Guatemala) Los clientes conectados a más de un proveedor de servicios deciden cuál utilizar. | Los primeros operadores: Fijar altas tarifas de conexión para desanimar a los clientes de cambiarse a nuevos proveedores y para evitar perder su inversión si lo hacen. |
| Ciudad de Guatemala | | |
| Asunción | Elección del proveedor (Asunción) Los clientes pueden elegir su proveedor y cambiarse de uno a otro. | Los operadores nuevos: Reducir los costos de conexión de manera que las familias puedan cambiarse de proveedor fácilmente. |
| Redes contiguas (competencia en los límites de las redes) | Elección del proveedor Los clientes pueden elegir entre varios proveedores al inicio o pueden cambiarse de uno a otro; las redes superpuestas brindan opciones de cambio. | Reducir las tarifas de conexión para ganar nuevos clientes. |
| Santa Cruz | | |
| Asunción | | |
| Cordoba | | |
| Redes que operan en las proximidades | Elección de la administración/ competencia gradual Los clientes/accionistas en sistemas cooperativos presionan a la administración para que igualen el rendimiento o los precios de otros sistemas cercanos. | Dispersar los costos fijos incrementando el tamaño del mercado Ganar la lealtad de los clientes. Adquirir sistemas menos eficientes. |
| Ciudad de Guatemala | | |
| Santa Cruz | | |
| Cordoba | | |

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

el estudio no incluyó una encuesta a las familias o a los usuarios, no ofrece una explicación de por qué las familias eligen tener dos conexiones, sólo el hecho de que ello ocurre frecuentemente cuando los sistemas se entrecruzan.

La ciudad de Córdoba, Argentina, ofrece otro caso en el que las familias en las fronteras de redes privadas pueden elegir entre el PIAP y la empresa municipal. En general, los PIAP cobran entre un tercio y dos tercios menos que los proveedores municipales, aunque ocasionalmente su agua tiene un “sabor raro” debido a depósitos de azufre. Hay evidencia de que las familias usan el agua de los PIAP para lavar y limpiar el baño, pero usan el agua del proveedor municipal para beber.

Los operadores independientes en Córdoba y las cooperativas en las periferia urbana de Santa Cruz compiten por nuevos clientes en áreas “no intervenidas” o en las fronteras de redes contiguas. En las ciudades de Colombia y Perú, donde las redes independientes están dispersas, los proveedores no sienten una presión directa competitiva por parte de otros operadores. Sin embargo, tienen la necesidad de mejorar sus servicios cuando llega a sus clientes información sobre mejores servicios o menores precios en una red cercana. Por ejemplo, las cooperativas en los suburbios de Santa Cruz parecen estar involucradas en una guerra abierta por nuevos clientes y por apoderarse del control de sus competidores. Los operadores en la periferia de la ciudad se apresuran en mejorar el servicio (incrementando las horas y la presión), antes de que sus miembros vendan todo a otras cooperativas.

Los beneficios que obtiene el usuario de la competencia entre los PIAP se muestran en los precios. Una observación en detalle de 28 *aguaterías* en Paraguay demostró que las tarifas por conexión van desde US\$87.00 hasta US\$350.00 y que las tarifas

descienden más donde los servicios de los *aguateros* se superponen con los de otros *aguateros*. Es interesante observar que las tarifas se incrementan en cierta medida cuando los competidores son CORPOSANA y SENASA, las empresas públicas, presumiblemente porque los *aguateros* utilizan su reputación de servicio de mejor calidad y por lo tanto pueden cobrar tarifas más altas. Los operadores de camiones cisterna en Guatemala siguen un patrón similar. Cobran precios que se incrementan a medida que la distancia del centro de la ciudad aumenta y la competencia disminuye. Sus precios son cuatro veces mayor en las áreas marginales que en el centro de la ciudad, lo cual sugiere que los costos de transporte no son el único factor para fijar precios.

La fijación de precios no parecía ser un problema generalizado en la muestra de este estudio. Sin embargo, el caso de estudio de Barranquilla reveló intentos por parte de los productores y distribuidores de agua purificada en botellas de establecer un convenio para fijar los precios. Si bien los proveedores de agua embotellada nunca han logrado llegar a un acuerdo (entre 140 productores, algunos siempre se han mantenido fuera y han reducido los precios por debajo de los niveles acordados), los distribuidores en camiones cisterna, quienes reciben su suministro de la compañía oficial con la cual tienen contrato y que por lo tanto son una extensión de la empresa monopólica, mantienen un precio único y operan en territorios de venta asignados. Este precio, fijado por las autoridades públicas probablemente con la intención de proteger a los usuarios, es el más alto de nuestra muestra; de hecho es tan alto como el precio del agua embotellada, de mucha mejor calidad, en la misma ciudad, lo que sugiere nuevamente que la competencia es con frecuencia más efectiva que la regulación orientada a reducir los precios a los usuarios.



Los proveedores independientes enfrentan un medio ambiente difícil para la inversión y el desarrollo comercial. Ellos operan en un limbo legal y enfrentan regulaciones de precio y de otro tipo que fueron diseñadas teniendo en mente a proveedores monopolistas más grandes, y cada vez más enfrentan la posibilidad de una expropiación directa. En respuesta, ellos han encontrado maneras de reducir sus riesgos.

Restricciones comerciales

Limbo legal En los seis países estudiados, el marco de regulación de la producción y distribución de agua fue concebido para grandes proveedores monopólicos, sea empresas públicas o concesiones privadas. Con la excepción de las cooperativas, que están reguladas para proteger a sus socios, ninguno de los países estudiados cuenta con un marco legal que reconozca la existencia de proveedores independientes en el sector agua y mucho menos que los promueva. En el contexto latinoamericano, donde las empresas municipales disfrutaban de un mandato y un reconocimiento oficial, los PIAP quedan en una especie de limbo: no son completamente legales ni explícitamente ilegales. Su invisibilidad ante la ley los deja en clara desventaja, por ejemplo, al tener que enfrentar a clientes morosos o grifos no autorizados, ya que la policía local no puede actuar en su defensa. Así, los PIAP se encuentran en la posición de hacer favores a la policía local a cambio de una protección no definida.

Prácticas monopólicas desleales Las leyes de protección de los usuarios, la legislación antimonopólica y las regulaciones contra el “dumping” o la fijación de precios y otras prácticas monopolistas son raras en cualquier sector de América Latina, y el sector agua

no es una excepción. Las regulaciones para el sector agua en América Latina ofrecen pocos recursos a los usuarios de agua o a las cooperativas como negocios. Los PIAP no tienen base para quejarse de competencia desleal cuando una empresa municipal ofrece agua gratis o brinda asistencia financiera a los usuarios. Los PIAP de la Ciudad de Guatemala relatan cómo la empresa municipal, EMPAGUA, suministraba agua gratis a las familias que aceptaban bloquear los intentos de los PIAP de tender tuberías por sus calles para conectar a las familias vecinas que no contaban con conexiones domiciliarias. Los proveedores de Paraguay citan un caso similar en el que la compañía pública se involucró en un “dumping”, cobrando precios por debajo del costo (en este caso, un estimado del 10% de los costos de operación e inversión) en un intento por sacar del área a los PIAP.

De todas las dificultades que enfrentan al hacer negocios en un ambiente incierto y desprotegido, los siguientes aspectos son los más resalantes que surgieron de la encuesta con los operadores independientes y que son considerados como aquellos que más amenazan su seguridad y limitan sus opciones: falta de una propiedad segura de la infraestructura que han construido, regulación de precios, restricción de las áreas de servicio e inadecuadas normas técnicas y de operación. Asimismo, consideran que el hecho de que las empresas públicas recurran a subsidios y financiamiento externo crea un campo de juego disparado, ya que las empresas públicas no enfrentan la misma necesidad de tener que recuperar costos en el mercado como sucede con los PIAP.

Amenaza de expropiación de la infraestructura En la mayor parte de América del Sur, el estado se reser-



va la propiedad y el derecho soberano a usar las aguas subterráneas o superficiales y también puede reclamar legalmente la propiedad de todos los equipos de producción y distribución (entubada) en las áreas metropolitanas. Si bien la probabilidad de confiscación o expropiación varía de un país a otro, y aunque en general los pozos individuales son generalmente tolerados, la amenaza es suficiente para desalentar la inversión en infraestructura. En Lima, la empresa oficial de abastecimiento toma posesión de toda la infraestructura financiada de manera privada en los vecindarios a los que amplía sus servicios. En Paraguay, la amenaza de expropiación llevó a los *aguateros* a formar una asociación para realizar una campaña contra la promulgación de un proyecto de ley, aunque fue en vano. Los PIAP de Colombia señalan que la propiedad gubernamental de las redes de abastecimiento de agua no sólo desalienta las nuevas inversiones, sino que también incrementa la inseguridad frente a cambios políticos.

Restricciones en las tarifas Los precios están regulados en tres de los seis países estudiados. En Bolivia, las entidades reguladoras fijan tarifas para cada proveedor en base a criterios de rendimiento y planes comerciales, mientras que en Colombia y Argentina se permiten márgenes de utilidad de 14% y 25% respectivamente, pero sólo sobre costos de operación (semejantes o menores que las utilidades obtenidas en depósitos bancarios a plazo fijo u otras inversiones seguras que ofrecen los mercados de dichos países). Dichas restricciones tarifarias, que tienen como objetivo proteger a los usuarios, también parecen limitar los nuevos ingresos y/o las inversiones en nuevos servicios. El hecho de que los precios del agua embotellada no estén restringidos, probablemente porque es considerada un bien suntuario, puede explicar por qué más de 140 productores se aglomeran en la industria del agua embotellada de Barranquilla, mientras que sólo existe un puñado de redes privadas en operación. Para reunir capital con el fin de reemplazar o fabricar nuevos equipos, los PIAP deben encontrar nuevos clientes que paguen las tarifas por conexión. Ellos no pueden obtener fondos para amortizar su deuda con las tarifas, lo que hace virtualmente imposible que el operador invierta en maneras de mejorar el servicio. Al mismo tiempo, los regímenes tarifarios desalientan al proveedor en cuanto a la reducción de costos, pues los costos menores generarán menores utilidades.

Restricciones en el área de servicio El marco legal en América Latina estipula claramente qué servicios pueden brindar los operadores públicos y dónde. Al designar un área de servicio, el estado también establece los derechos exclusivos de una empresa para vender agua a través de redes y con frecuencia obliga a los usuarios a conectarse con el proveedor oficial. Cuando la compañía oficial redefine su esfera de operaciones, los PIAP pueden ser desplazados. Cuando las empresas públicas se privatizan, los contratos generalmente dan exclusividad a los concesionarios, aún cuando los PIAP hayan invertido en el área y ya le estén dando servicio. Éste es el caso en Córdoba, Argentina, y es una amenaza para los *aguateros* en Asunción. En Paraguay y Colombia, propuestas recientes establecerían zonas para los operadores privados y para las cooperativas. En Colombia, el marco legal ya ha creado un conjunto de

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

monopolios regulados independientemente. Esta transformación de PIAP no regulados a miniconcesiones reguladas limita la posibilidad de crecimiento y competencia por clientes, actividades con las cuales han tenido mucho éxito, y coloca a los PIAP a la merced de las autoridades reguladores en lugar de a merced de su éxito con los usuarios.

Normas técnicas y de operación En aras de la salud pública y la seguridad, en la mayoría de países los servicios de agua están sujetos a normas altamente detalladas de calidad e ingeniería. Estas normas no siempre son estrictamente necesarias para la salud y pueden incrementar las tarifas por encima de los niveles accesibles para grupos de bajos ingresos. Para dar un ejemplo, las regulaciones en la mayoría de países requieren que las tuberías sean de un material 'durable': cemento o, en casos especiales, PVC. Las mangueras flexibles que han servido muy bien a los *aguateros* de Paraguay no están permitidas. Los PIAP no pueden cumplir con las nuevas regulaciones que aplican las normas de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (USEPA) al agua potable

en algunas ciudades de América Latina. Las regulaciones sobre tarifas no consideran reservas para cubrir la inversión para nuevas plantas de tratamiento y no tienen acceso a financiamiento a largo plazo.

Otras regulaciones, incluso más alejadas de las necesidades de los usuarios, especifican organigramas o sistemas de planificación, gestión e informática. Hasta los grandes monopolios las objetan, pero en el caso de organizaciones más pequeñas, las puede sacar del negocio. En Colombia, los PIAP que no llegan a cierto tamaño no han podido sobrevivir a los costos impuestos por las regulaciones y en algunos casos simplemente han pasado a operar ilegalmente por temor a que los sorprendan incumpliendo las regulaciones.

Subsidio de los costos de capital de las empresas públicas Las regulaciones para las empresas municipales varían, pero la mayoría permite que los ingresos obtenidos de los clientes se usen sólo para cubrir costos de operación. Las tarifas de conexión cubren la inversión en redes terciarias y medidores, pero la inversión en producción, nuevas represas, plantas de tratamiento y otras obras de gran magnitud generalmente se financian a tra-

Regulaciones para operadores independientes en Colombia

La constitución de 1993 de Colombia y la posterior legislación sobre el sector agua buscan incentivar la participación privada en el sector y garantizar una administración de tipo empresarial de las empresas de agua. Sin embargo, debido a que el tema del tamaño como barrera para el ingreso nunca fue considerado por quienes elaboraron la ley, algunos de los requerimientos son onerosos, especialmente para operadores independientes. Una Comisión Reguladora Permanente monitorea a las empresas de servicio público (ESP) y fija las condiciones que deben cumplir para mantenerse en el negocio. Entre otros, las ESP deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener un departamento de contabilidad que cuente con por lo menos un contador profesional a tiempo completo (para justificar el salario de un contador a tiempo completo, los operadores necesitan como mínimo 14,000 clientes).
- Presentar a la Comisión un plan de desarrollo comercial anual con metas específicas y métodos para alcanzar dichas metas.
- Presentar la nómina de personal para una revisión de las calificaciones profesionales por parte de la Comisión.
- Organizar y apoyar una asociación de usuarios que debe elegir a un representante permanente ante el directorio de la ESP.

La multitud de controles (de los cuales los mencionados son sólo una muestra) son característicos del marco para un monopolio. Pero no se incluyen disposiciones antimonopólicas que protejan a los usuarios o productores contra prácticas monopólicas. Los proveedores independientes se ven más desanimados que alentados.

vés de asociaciones con el gobierno nacional y/o préstamos externos. Por lo tanto, es raro que las grandes inversiones de capital de las empresas públicas se recuperen a través de las tarifas de agua, aunque en el futuro las nuevas concesiones deberían en principio seguir más el tipo de patrón del sector privado. Si bien estas regulaciones no recaen directamente sobre los PIAP, ellas hacen que el terreno de juego sea dispar. Los PIAP no pueden contar con dichos subsidios o préstamos blandos. Ellos deben recuperar su inversión completamente o quebrar.

Estrategias para reducir el riesgo

Los PIAP en América Latina han diseñado una serie de estrategias para superar las restricciones que enfrentan. Ellas incluyen reducir costos y precios, y mejorar los servicios, pero también sobornar a funcionarios para renovar contratos y licencias de operación, lo que perjudica el rendimiento del proveedor.

El Cuadro 3 resume los riesgos mencionados más frecuentemente por los operadores entrevistados y las estrategias de supervivencia que adoptaron. La

Cuadro 3. Riesgos que enfrentan los PIAP en América Latina

| Riesgo | Estrategias de supervivencia | Ejemplos |
|---|---|--|
| <p>Cambios en las regulaciones o privatización a gran escala que llevan a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pérdida de derechos de operación - confiscación - nuevas normas técnicas - nuevos costos burocráticos | <p>Asociarse y hacer campaña (lobby).</p> <p>Limitar las inversiones a una estrategia de recuperación a corto plazo o de infraestructura "recuperable" (como camiones).</p> <p><i>Formar "alianzas" con compañías grandes o públicas*.</i></p> <p><i>Evadir controles.</i></p> <p><i>Sobornar a funcionarios.</i></p> | <p>Asunción</p> <p>Asunción, Lima, Córdoba, todo Colombia</p> <p>Barranquilla, Córdoba</p> |
| <p>Confiscación/ Expropiación de activos (infraestructura)</p> | <p>Invertir a corto plazo.</p> <p>Asociarse y hacer campaña (lobby).</p> <p>Buscar apoyo de organizaciones internacionales.</p> <p>Comprar infraestructura.</p> | <p>Santa Cruz</p> <p>Asunción</p> <p>todo Colombia</p> |
| <p>Controles de Precios -limitación de los ingresos e inversiones</p> | <p><i>Asociarse con Compañías Públicas (compartir pérdidas e inversiones).</i></p> <p><i>Manipular la información sobre costos (contabilidad creativa).</i></p> | <p>Barranquilla</p> <p>Córdoba</p> |
| <p>Pérdida de contratos</p> | <p>Limitar inversiones.</p> <p>Asociarse para hacer campañas solicitando estabilidad en las altas esferas del gobierno.</p> <p>Intentar comprar infraestructura.</p> <p><i>Sobornar a funcionarios.</i></p> | <p>todo Colombia</p> |

*Las estrategias en cursivas son consideradas perjudiciales para los mercados competitivos y para la mejora del servicio.

estrategia más común para reducir riesgos es recuperar los costos de inversión rápidamente (por lo general en menos de tres años). Cargar los costos de inversión a una tarifa de conexión o al precio de una acción (como hacen las cooperativas y los condominios) puede proteger a los empresarios de un cierto nivel de pérdida, pero también incentiva a los proveedores a favorecer las inversiones en áreas con altos ingresos y a reducir la expansión hacia vecindarios pobres. En el caso de proveedores móviles, la reducción de riesgos implica limitar la inversión en infraestructura física. Si bien los operadores de camiones cisterna en Lima podrían incrementar considerablemente su productividad invirtiendo en reservorios y redes de tuberías en los vecindarios, prefieren invertir en camiones adicionales. Un nuevo camión no puede incrementar tanto los ingresos como un reservorio y una red, pero no expondrá al propietario a una pérdida si el reservorio es expropiado por el estado.

Los operadores también diversifican sus inversiones abriendo nuevas áreas en el mercado o desarrollando nuevas líneas de productos, como agua con saborizantes, gaseosas y hielo. Las cooperativas de servicios en Argentina ofrecen desde hace mucho tiempo una variedad de productos, desde electricidad hasta funerales y algunos aguateros de Asunción están considerando la posibilidad de ingresar al área de alcantarillado.







Limitar la inversión Un ejemplo destacado de limitación de la inversión ha ocurrido recientemente frente al riesgo extremo que enfrentaron los *aguateros* de Paraguay. La legislación promulgada en enero del 2000 introduce un sistema legal diseñado para permitir la administración privada de la empresa municipal, CORPOSANA. También plantea la confiscación de las operaciones de los aguateros y el reemplazo del ingreso abierto y la propiedad privada por un sistema de licencias de gestión renovables por un máximo de dos años, previa aprobación de la entidad reguladora. Enfrentados a la posible pérdida de sus trabajos y de su inversión estimada en más de US\$30 millones, los aguateros de Paraguay se organizaron e

intentaron hacer campaña de oposición a la ley, pero no tuvieron éxito. También dejaron de invertir en sus redes una vez que el nuevo sistema de regulación empezó a amenazar con hacerse realidad.

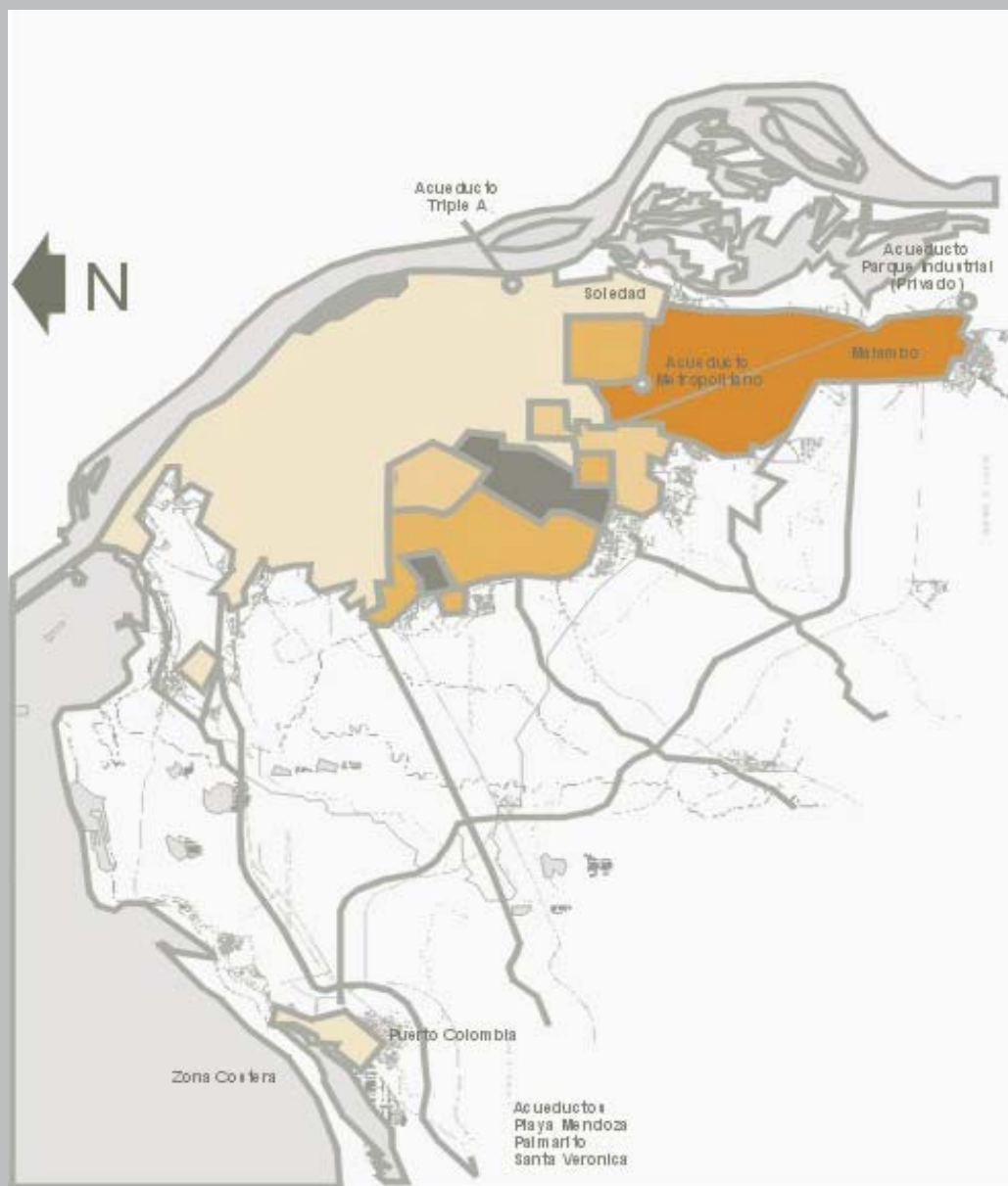
Comprar cobertura Una segunda práctica de supervivencia común es la de “comprar cobertura”. En el peor de los casos, implica soborno. Los PIAP generalmente no están en posición de plantear grandes sobornos a los funcionarios de empresas municipales o a altos ejecutivos de la municipalidad. Los operadores que admitieron realizar esta estrategia específica para reducir riesgos generalmente trataban con funcionarios de bajo nivel que controlaban los trámites documentarios o la facturación de la empresa municipal. Pero otra forma más legítima de “comprar cobertura” quizás en el área gris, implica buscar una alianza, algunas veces con ONGs reconocidas o a veces con la empresa municipal. Dicho apoyo de fondos públicos o de ONGs internacionales puede brindar estabilidad a un grupo específico pero no puede generar una expansión sostenible de los servicios.

Barranquilla ofrece un ejemplo de una alianza que garantizó la supervivencia de uno de estos PIAP. Una empresa urbanizadora privada, Aguas Metropolitanas, encontró una abundancia de aguas subterráneas de alta calidad a fines de los 80 en el área de Barranquilla que estaba fuera del alcance de la empresa municipal. Luego de dos años de iniciarse, cuando ya había crecido para dar atención a 14,000 familias, Aguas Metropolitanas vendió la mitad de sus acciones a la ciudad. El acueducto sirve ahora a unas 30,000 familias, de las cuales sólo la mitad paga, pero operar en déficit no afecta a los propietarios de Aguas Metropolitanas: la compra por parte de la municipalidad pagó la inversión inicial y la municipalidad compensa las pérdidas de la compañía mediante transferencias presupuestarias (además, el dueño original también ganó dinero vendiendo bienes raíces en el área). Actualmente, Aguas Metropolitanas tiene pocos incentivos para mejorar el servicio o ampliarse y la calidad del servicio ha descendido en los últimos 6 años, pues no se han realizado ajustes técnicos.

Referencias:

-  Servicio durante 24 horas
-  Servicio durante 12 horas
-  Servicio durante 4 horas
-  Servicio durante 4 horas 3 veces por semana
-  No hay servicio
-  Servicio racionalizado

Área metropolitana
de Barranquilla
Cobertura de acueducto

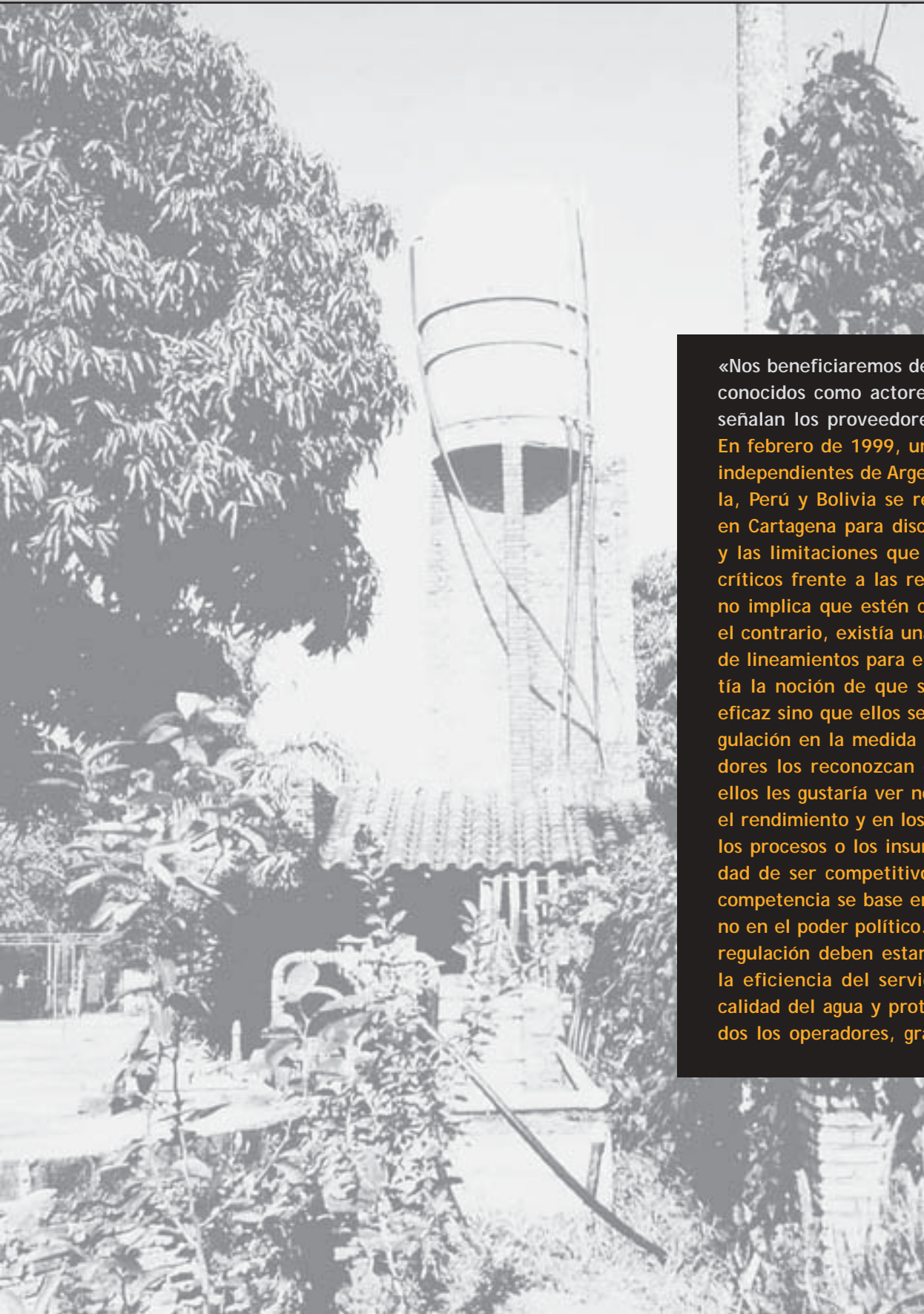


Los resultados de los estudios de los PIAP en los distintos países y del congreso que los reunió por primera vez en febrero de 1999 apuntan hacia una visión de un nuevo tipo de ambiente comercial para el abastecimiento de agua en América Latina, que da a todos los proveedores incentivos para mejorar la calidad y cobertura de los servicios al mismo tiempo que se mantienen precios competitivos. En este tipo de ambiente, el gobierno se convierte en un facilitador más que en un operador. El equilibrio correcto entre compañías grandes y pequeñas, empresas municipales y proveedores independientes, queda determinado por los usuarios y las fuerzas del mercado en vez de por una asignación predeterminada de roles y privilegios exclusivos. Los donantes y financistas internacionales, los gobiernos nacionales y locales, así como los propios PIAP están interesados en este ambiente y todos tienen nuevos roles que aprender.

Los donantes internacionales, los organismos que financian proyectos y las entidades ejecutoras podrían beneficiarse si observan cuidadosamente lo que están haciendo los PIAP antes de realizar grandes inversiones en el sector agua. Cuando se asigna exclusividad a las concesiones, ello puede significar el fin de las inversiones por parte de los proveedores privados existentes a nivel local. Incluso podría considerarse a los PIAP como clientes potenciales y no como intrusos. Los donantes podrían acelerar el ritmo de intercambio tecnológico apoyando la creación de redes y asociaciones que unan a estos proveedores entre sí y también con sus contrapartes en otros países y regiones, así como con los proveedores de bienes y servicios relacionados. La mejor bomba, el mejor purificador portátil de agua, las mejores técnicas de perforación, así como los nuevos programas para facturar a clientes que se descubren y usan en una ciudad pueden no conocerse en otra ciudad o país cercanos.

Los gobiernos nacionales y locales podrían revisar sus estatutos y reglamentos buscando abrir las puertas para los PIAP, permitiendo la competencia y garantizando que todas las inversiones de los proveedores sean seguras ante la ley. Ellos podrían repensar la tradición de competencia sólo por contrato, que brinda poderes monopólicos para la producción y distribución de agua a una sola empresa y considerar la posibilidad de encontrar maneras de subsidiar a los usuarios de bajos ingresos de manera directa en lugar de a través de estructuras tarifarias o subsidios operativos. Asimismo, existen roles claros para que el gobierno impida la concertación de precios, los cárteles y otras prácticas monopólicas, mediando en las disputas entre proveedores y entre proveedores y usuarios, y monitoreando la calidad del agua y del servicio, así como sancionando a los proveedores que violen sus contratos con sus clientes.

Los propios PIAP necesitan empezar a formar redes para hacerse conocer y respetar, desarrollando sus potencialidades a través de asociaciones y capacitación comercial y usando esto para promover y defender sus derechos, pero sin caer en la tentación de formar cárteles, crear barreras para el ingreso, concertar precios o restringir las áreas de servicio.



«Nos beneficiaremos de la regulación si somos reconocidos como actores legítimos»— señalan los proveedores independientes

En febrero de 1999, un grupo de 29 proveedores independientes de Argentina, Colombia, Guatemala, Perú y Bolivia se reunieron durante tres días en Cartagena para discutir su experiencia común y las limitaciones que enfrentan. Si bien fueron críticos frente a las regulaciones existentes, ello no implica que estén contra toda regulación. Por el contrario, existía una preocupación por la falta de lineamientos para el sector agua. No sólo existía la noción de que se necesita una regulación eficaz sino que ellos se beneficiarían de dicha regulación en la medida que los organismos reguladores los reconozcan como actores legítimos. A ellos les gustaría ver normas comunes basadas en el rendimiento y en los resultados, en lugar de en los procesos o los insumos. Confían en su capacidad de ser competitivos en la medida en que la competencia se base en la eficiencia económica y no en el poder político. Para ellos, las metas de la regulación deben estar relacionadas con mejorar la eficiencia del servicio, garantizar una mejor calidad del agua y proteger las inversiones de todos los operadores, grandes y pequeños.

Argentina
Bolivia
Colombia
Guatemala
Paraguay
Perú

Que los PIAP garantizan el abastecimiento de agua para un porcentaje significativo de la población urbana de América Latina puede no ser una sorpresa para muchos que han frecuentado los barrios marginales de los países en desarrollo. Pero su diversidad, creatividad y ventajas en llegar a diversos sectores del mercado quizás no hayan sido plenamente apreciadas en el pasado. Tampoco, quizás, los beneficios potenciales que pueden ofrecer para el sector agua y para los usuarios: un ingreso abierto y la competencia por clientes. Los PIAP son importantes, en sectores e incluso en ciudades en los que la empresa oficial brinde una buena cobertura. Su éxito en construir y operar pequeñas redes cuestiona la creencia de que las redes fijas de abastecimiento de agua son un monopolio natural. La competencia por clientes está activa y funciona, pero funcionaría mejor en un ambiente comercial que permita la competencia, en lugar de un ambiente cargado de incertidumbre y regulaciones inadecuadas. Los PIAP presentan un claro reto para las autoridades públicas y los encargados de elaborar políticas:

- cómo elaborar políticas apropiadas que fortalezcan los aspectos positivos de este sector privado, salvaguardando al mismo tiempo la salud y el bienestar públicos;
- cómo regular “terrenos de juego parejos” de manera que las virtudes de un mercado competitivo puedan mejorar los servicios de abastecimiento de agua;
- cómo abrir posibilidades para la existencia de múltiples proveedores y cómo garantizar que los servidores eficaces y eficientes no sean puestos en riesgo por sistemas de regulación.

Para empezar a responder estas interrogantes, los encargados de elaborar políticas deberían dar una nueva mirada a muchos proveedores de agua que están invirtiendo y tienen una presencia activa en sus ciudades.



