

Participación privada sustentable – perspectivas y experiencias



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Rol del regulador de agua potable y saneamiento en el siglo XXI

(Lima, Perú, 29 al 30 de septiembre de 2009)

Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e
Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL) de las Naciones Unidas (e-mail: andrei.jouravlev@cepal.org)

Contenido de la presentación

- Introducción.
- Reformas de los años 80 y 90.
- ¿Por qué el interés en la participación privada?
- ¿Qué se ha hecho?
- ¿Cuáles fueron los resultados?
- ¿Cuáles son las explicaciones?
- ¿Qué nos enseñan casos exitosos de inversión privada significativa a nivel nacional?
- ¿Qué hemos aprendido?

Introducción

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
 - Una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas.
 - Misión: contribuir al desarrollo económico y social de la región.
- ¿Qué hacemos?
 - Investigación orientada a la formulación de políticas públicas, asistencia técnica a los países, organización de reuniones de expertos y cursos de capacitación.
 - ¿Por qué nos interesa el tema de participación privada?
 - Este interés se remonta a principios de la década de los noventa cuando publicamos los primeros estudios para analizar las experiencias regionales con las reformas del sector, con especial atención a la regulación y participación del sector privado.

Temas principales en los cuales estamos trabajando: experiencias de países con sistemas maduros de regulación, factores determinantes de éxito y fracaso (endógenos y exógenos), fomento de la eficiencia en empresas estatales, acuerdos internacionales de protección a la inversión, acceso a la información para fines de regulación, sustentabilidad financiera, responsabilidad social y economías de escala.

Reformas de los años 80 y 90

- En los años 80 y 90, el sector ha sido objeto de profundas reformas:
 - Separación de roles institucionales.
 - Formulación de marcos regulatorios.
 - Creación de organismos de regulación.
 - Profundización de los procesos de descentralización.
 - Interés en promover la participación privada.
 - Búsqueda de autofinanciamiento.
- ¿Por qué las reformas?
 - Déficits de cobertura y mala calidad del servicio:
 - Mayor conciencia de los impactos que estas deficiencias causan en la salud pública (cólera en 1991), el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente.
 - Limitaciones del arreglo institucional anterior:
 - **Gerenciales:** prestación ineficiente (pérdidas, cobranza, sobreempleo, etc.).
 - **Financieras:** tarifas insuficientes y crisis financiera del sector público.

El denominador común era búsqueda de participación privada. Otras reformas estaban subordinadas a este objetivo.

¿Por qué el interés en la participación privada?

- Cambios políticos e ideológicos en el mundo:
 - Influencia externa, principalmente de bancos multilaterales que la promueven como parte de sus operaciones de préstamo.
- Conciencia de las ineficiencias de las políticas seguidas en el pasado y el desprestigio en que cae prestación pública:
 - Principalmente por el desfinanciamiento crónico de los servicios.
- Participación privada entrañaría un “doble dividendo”:
 - Aportaría financiamiento y capacidad de gestión y tecnología para resolver las deficiencias que afectan la prestación pública.
 - Consideraciones de política macroeconómica (ayudaría a mantener equilibrio de las cuentas fiscales y daría señales a inversionistas).
- El interés se centra en grandes operadores internacionales.

Y por un tiempo, se ignoran otros tipos de participación privada (como operadores e inversionistas locales (nacionales), cooperativas y pequeños prestadores), así como la reforma de prestadores

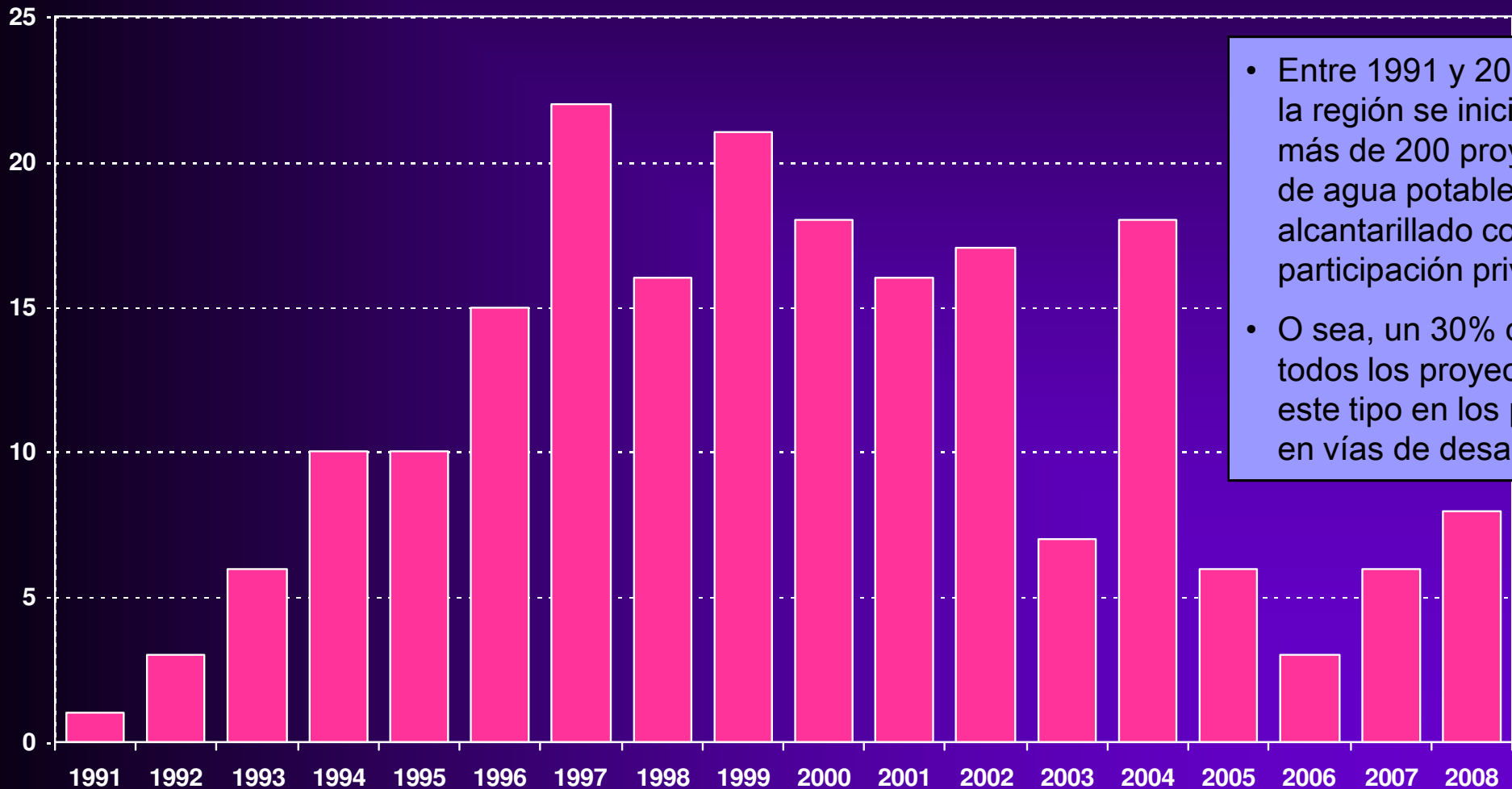
¿Qué se ha hecho?

- Casi todos los países adoptaron políticas tendientes a aumentar la participación privada. ¿Y el resultado?
 - En su auge, participación privada alcanzó hasta un 15% de la población urbana de la región (un 10% en el resto del mundo).
 - Hay muchos casos de participación privada:
 - en cerca de la mitad de los países de la región existe algún caso:
 - diferentes formas (venta de acciones, concesiones, BOTs, etc.);
 - escalas (ciudades grandes, medianas y pequeñas, zonas turísticas, etc.); y
 - tanto prestación integral como diferentes etapas del servicio.
 - Pero continúa siendo más la excepción que la regla general.
 - Sólo 2 casos de participación privada significativa:
 - **Argentina:** participación privada pasó del 13% en la cobertura urbana en los años 80 (cooperativas) al 70% en los 90, y al 30% en la actualidad.
 - **Chile:** del 3% en 1998 al 96% en la actualidad (4% municipal).

Gestión con inversión.

Hay, o hubo, casos, de algún tipo, en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

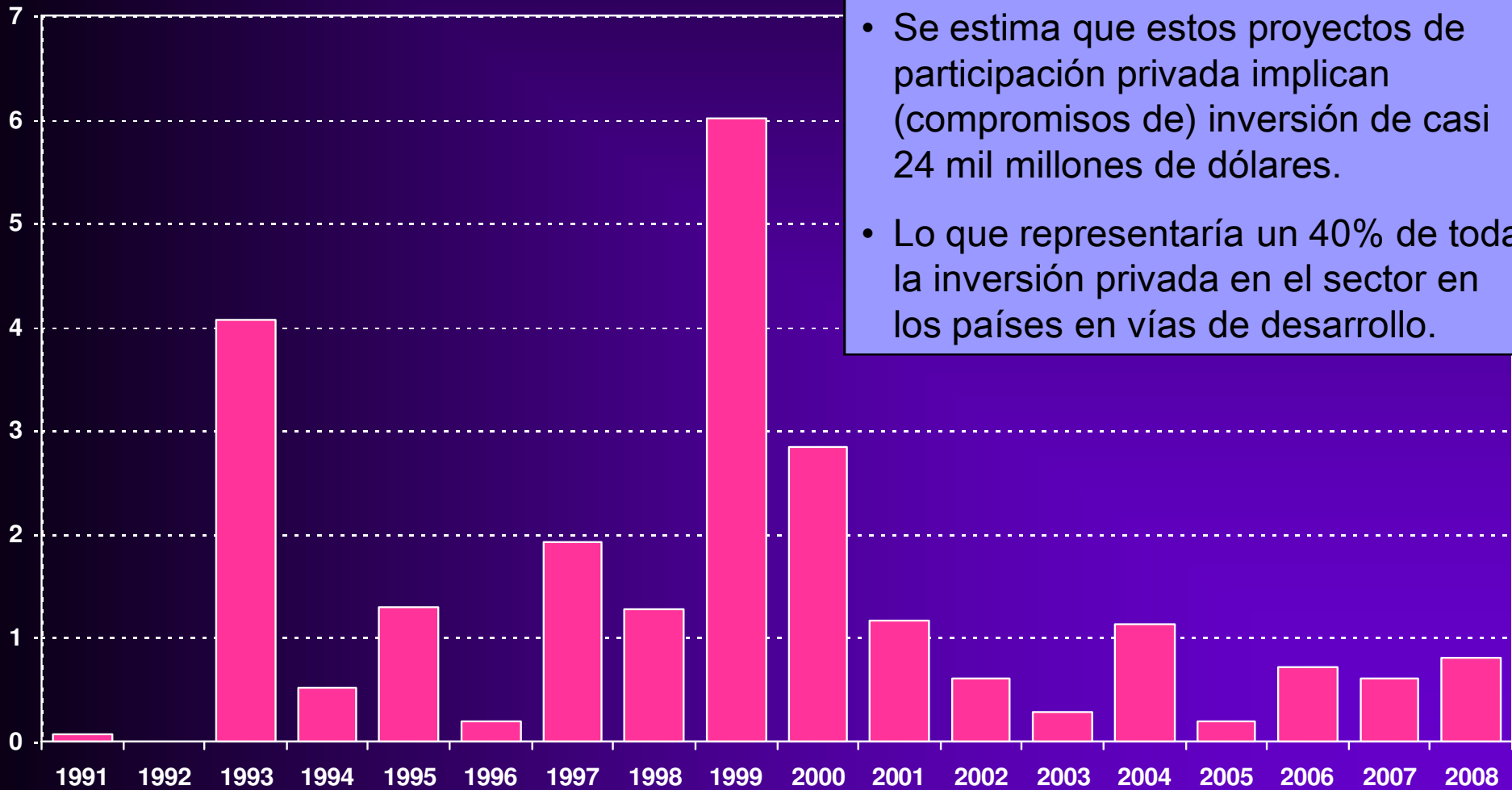
Proyectos privados en el sector



- Entre 1991 y 2008, en la región se iniciaron más de 200 proyectos de agua potable y alcantarillado con participación privada.
- O sea, un 30% de todos los proyectos de este tipo en los países en vías de desarrollo.

Un 75% de estos proyectos se iniciaron entre 1996 y 2004. Se observa un período de rápido crecimiento entre 1991 y 1997, estabilización entre 1997 y 2004, y un brusco descenso posterior.

Magnitud de inversión privada en el sector según el Banco Mundial



- Se estima que estos proyectos de participación privada implican (compromisos de) inversión de casi 24 mil millones de dólares.
- Lo que representaría un 40% de toda la inversión privada en el sector en los países en vías de desarrollo.

¿Serían ciertas estas estimaciones?

- Esta metodología exagera la inversión privada:
 - Se trata de compromisos teóricos de inversión y no de inversión efectivamente realizada en la infraestructura.
 - Con algún grado de participación privada; muchas veces con importante componente de inversión pública.
 - Contabilizados en el año de firma del contrato.
 - Por ejemplo, en Buenos Aires, Aguas Argentinas:
 - Con este criterio, la inversión privada, en un sólo año, 1993, se estima en US\$ 4,9 mil millones.
 - Pero en la realidad, en una década (1993-2002) entera, se invirtió sólo entre US\$ 1,2 mil millones, de acuerdo con el criterio del regulador, o US\$ 1,7, según estimaciones de la empresa.

Pero, en Argentina en general, durante este período (1993-2001), se invirtió en el sector casi 3,4 veces más (540 millones de dólares al año) que en el período anterior (1981-1991) (160 millones).

¿Cuáles fueron los resultados?

- Por un lado, en algunos casos, se la logrado revertir el agudo grado de desfinanciamiento crónico de los servicios y de deterioro de los sistemas, así como mejorar la eficiencia de la prestación y los niveles de cobertura y de calidad de los servicios:
 - **Buenos Aires, Argentina (1993-2002):**
 - Casi un millón de nuevas personas fueron beneficiadas con los servicios de agua potable y unos 400 mil con los servicios de alcantarillado.
 - Importantes incumplimientos contractuales, especialmente en tratamiento de aguas servidas (6 millones), pero también en alcantarillado (1) y agua potable (0,8).
 - **Áreas urbanas de Chile:**
 - 2000-2010 (invertido y proyectado): 4,3 mil millones de dólares.
 - Tratamiento de aguas servidas urbanas aumentó del 8% en 1989 al 82% en 2007.
- En general, los efectos más importantes fueron no tanto la inversión privada en expansión (objetivo original), sino mayor eficiencia operativa (que no necesariamente fue transferida a consumidores).

¿Contratos de gestión?

Sin embargo, a nivel regional en general: (1) las coberturas tuvieron una evolución muy similar en áreas con y sin participación privada; y (2) objetivos originales/contractuales de inversión no se

¿Cuáles fueron los resultados?

- Se han producido múltiples conflictos y renegociaciones, que implicaron una salida de operadores internacionales.
 - En la región, 75% de contratos de participación privada en el sector de agua potable y saneamiento fue renegociado.
 - **Esto no es necesariamente malo.** Lo que muestran estas cifras son las limitaciones de contratos como medio principal de regulación:
 - Resulta imposible regular una actividad dinámica mediante condiciones contractuales rígidas.
 - Contratos son intrínsecamente incompletos:
 - la inclusión de condiciones detalladas es poco práctica dado lo cambiante de las condiciones.
 - Es muy común que los contratos estén mal redactados y que en su redacción se preste poca atención al interés público.
 - La dificultad de asegurar competencia y transparencia en la licitación.
 - La posibilidad de ofertas especulativas o predatorias.

Las renegociaciones fueron iniciadas en un 66% de los casos por iniciativa de la empresa. Han implicado aumentos tarifarios (62%), y demoras (69%) y reducciones (62%) en las obligaciones de

¿Cuáles fueron los resultados?

- Como resultado, muchos operadores internacionales han salido de la región.
 - Y la mayoría de los servicios han sido reestatizados.
 - Pero la situación de los nuevos prestadores estatales presenta importantes deficiencias, estancamiento o deterioro.
- Se ha producido un debilitamiento de las entidades de regulación:
 - Especialmente en los casos en que se han presentado conflictos serios.
 - Entre gobiernos y usuarios existe la percepción de que estos entes no cumplieron con el papel que se les había asignado.

Argentina
y Bolivia

1998	• Provincia de Tucumán, Argentina
2000	• Cochabamba, Bolivia
2002	• Provincia de Buenos Aires, Argentina
2006	• Provincia de Santa Fe, Argentina • Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina
2007	• La Paz y El Alto, Bolivia
2008	• Provincia de Catamarca, Argentina
2009	• Provincia de Salta, Argentina

Algunos operadores reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional (significativas consecuencias financieras) y a la presión indirecta vía sus gobiernos y las entidades financieras

¿Cuáles son las explicaciones principales?

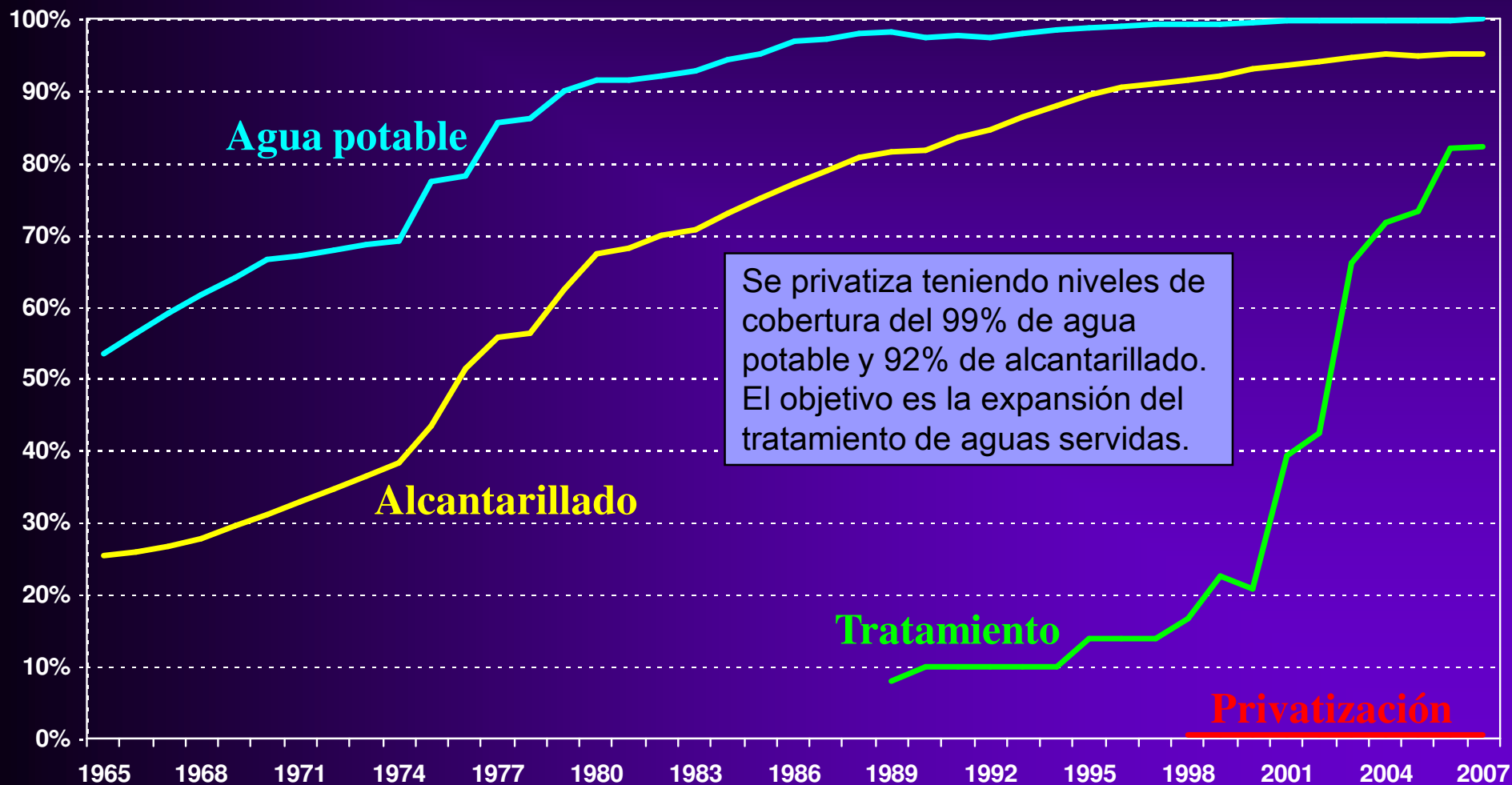
- **Conflictos políticos y sociales** provocados por:
 - La magnitud y rapidez de alzas tarifarias o de cargos de conexión de nuevos usuarios:
 - Sin introducir sistemas de subsidio para familias de bajos ingresos.
 - Cuestionamientos a la transparencia de los procesos de adjudicación de los contratos (además, poca competencia).
 - Agravados por renegociaciones e incumplimientos contractuales.
- **Quiebre del equilibrio económico del contrato:**
 - Imposibilidad de reajustar tarifas en condiciones de la crisis.
 - Agravado por la indexación de tarifas en monedas extranjeras.
 - Altos niveles de endeudamiento externo:
 - Esta situación estimuló comportamientos oportunistas y una mayor exposición a la devaluación (subestimación de riesgos financieros).

Casos exitosos (o sustentables) de inversión privada significativa

Gestión con inversión.

- Casos principales (¿y únicos?) de participación privada significativa y sustentable a escala relevante (nacional):
 - ¿Serían dos, Chile e Inglaterra?
 - En Francia, participación privada es importante en operación (72% en agua potable y 55% en saneamiento), pero no en inversión (15%). En EE.UU., empresas privadas prestan servicios al 15% de la población.
- ¿Qué tienen en común ambos casos?
 - Se privatizaron empresas razonablemente eficientes y rentables.
 - Sector privado debió invertir:
 - principalmente en obras de tratamiento de las aguas servidas; y
 - una vez que las redes de agua potable y alcantarillado hayan alcanzado cobertura (casi) universal con financiamiento público.
 - Ambos países tienen profundos mercados de capitales.

Chile: coberturas urbanas



Se estimó que la expansión de obras de tratamiento de las aguas servidas urbanas requería inversión de unos 2 mil millones de

Empresas razonablemente eficientes y rentables

- Se privatizaron empresas públicas razonablemente eficientes y rentables. Como resultado:
 - Existía buena información sobre el estado de infraestructura.
 - Esta información normalmente no está disponible en empresas muy ineficientes y que se encuentran en grave situación financiera.
 - Implicación de disponer de una buena información:
 - Inversionistas pueden formular ofertas racionales y sustentables.
 - Menor riesgo, menor costo de capital, menores justificaciones para renegociación de contratos.
 - Reguladores pueden fijar tarifas que reflejan los costos eficientes.
 - Impactos tarifarios fueron (relativamente) menores.
 - Se redujeron incertidumbres en procesos tarifarios posteriores (y renegociaciones y conflictos).
 - Se evitaron ganancias excesivas después de la privatización.

En muchos de los contratos que fracasaron la información técnica inicial fue deficiente.

Inversión privada en obras de tratamiento de aguas servidas

- Expansión de cobertura de redes implica la necesidad de dar servicios a grupos de bajos ingresos:
 - No se sabe cuánto van a consumir, pero sí se sabe que van a consumir poco y que habrá problemas de cobranza.
 - Viviendas informales, sin títulos de propiedad.
 - Altos costos de construcción:
 - estos grupos muchas veces viven en zonas con condiciones topográficas complicadas y lejos de redes existentes.
 - Costos de construcción son difíciles de estimar.
 - Planes de expansión están sujetos a frecuentes modificaciones por presiones políticas y sociales.
 - En cambio, inversiones en obras de tratamiento implican significativamente menor nivel de incertidumbre y riesgo.

El 70% de las personas sin servicios de agua potable y un 84% sin saneamiento, corresponde a los dos quintiles más bajos de ingreso.

Fuentes nacionales de financiamiento

- En este sector, todos los ingresos se obtienen en moneda local.
 - La dependencia del financiamiento externo, especialmente de largo plazo, genera un riesgo cambiario, lo que es altamente riesgoso en economías caracterizadas por alta volatilidad.
 - La disponibilidad de fuentes nacionales de financiamiento de largo plazo en condiciones razonables, es esencial para evitar este riesgo.
 - Y los problemas que hicieron fracasar varios proyectos BOT en México (“tequilazo” de 1995) y muchas concesiones con participación extranjera en Argentina (fuerte devaluación de 2002).
 - Aguas Andinas: “Nuestros ingresos se encuentran en gran medida vinculados a la evolución de la moneda local. Es por ello, que nuestra deuda se encuentra emitida principalmente en esta misma moneda por lo que no mantenemos deudas significativas en moneda extranjera”.

¿Qué hemos aprendido?

Aspectos institucionales

- La separación de funciones es imprescindible. ¿Por qué?
 - Las empresas, tanto públicas como privadas, son fácilmente capturables, sea por sindicatos, políticos, burocracia, inversionistas o grupos de interés.
- La definición del marco regulatorio y consolidación institucional del ente encargado debe preceder el proceso de privatización.
- Las reformas masivos y apresuradas conducen a fracaso.
 - También lo hacen imposición externa y falta de convencimiento local.
 - En cambio, reformas graduales y ordenadas, de origen fundamentalmente nacional, son un importante factor de éxito.
- Fortalecer independencia de reguladores con relación al poder político:
 - estabilidad en los cargos, responsabilidad ante el poder legislativo, e independencia administrativa, en el sentido de que las decisiones del regulador deben ser apelables sólo ante los jueces:
 - pero no ante el ejecutivo, pues esto favorece la captura por parte de industria.

No necesariamente son nuevas. Otros quizás las conocían de antes. Tampoco son especialmente complejas, más bien parecen bastante obvias. Pero no son fáciles de implementar. Requieren esfuerzo, recursos, compromiso y

¿Qué hemos aprendido?

Aspectos regulatorios

- **Dos dimensiones de eficiencia:** que las empresas produzcan al menor costo y que las tarifas reflejen con exactitud esos costos mínimos.
 - La eficiencia depende más del marco regulatorio y las condiciones del entorno (institucional y macroeconómico), que del tipo de propiedad.
- Buena regulación es compleja, conflictiva y requiere recursos:
 - **Se basa más en legislación general** que en contratos.
 - **Hay principios fundamentales que deben respetarse:** rentabilidad justa y razonable, inversión útil y utilizable, apropiada estructura de capital y nivel de endeudamiento, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia, y transferencia de ganancias de eficiencia a los consumidores.
 - **Importancia de acceso a la información:** contabilidad regulatoria, control de compras y contrataciones, y participación de consumidores.
- **Garantías artificiales fomentan ineficiencia y fracaso:**
 - Seguridades no sustentables y reducen incentivos para buenas decisiones.

¿Cuáles son los costos de una mala regulación? Impuesto al consumidor del ¿20%?

Mejorar la rendición de cuentas: desarrollar la participación de consumidores en el proceso regulatorio (ellos deben poder organizarse, realizar estudios, tener acceso a la información, y contar con recursos para realizar su

¿Qué hemos aprendido?

Aspectos financieros

- La recuperación de costos ha mejorado en los últimos 15 años.
 - En muchos casos, las tarifas todavía no cubren los costos de la prestación.
 - Este hecho incide en una prestación ineficiente y no permite expandir la cobertura de los servicios.
 - Reajustes tarifarios son necesarios pero su manera y rapidez son críticas.
- Estos servicios son caros, mientras que en la región se registran elevados niveles de pobreza (34%) e indigencia (13%):
 - Sin subsidios de algún tipo (y diseño tarifario apropiado), estos servicios no podrán llegar a una parte significativa de la población.
 - De aquí que las prioridades gubernamentales son muy importantes.
- La privatización no hace rentable en forma milagrosa lo que no lo es:
 - Es la economía nacional la que paga (salarios e impuestos) los servicios.
 - Financiamiento de la expansión: principalmente aportes presupuestarios.
 - Experiencia aconseja evitar endeudamiento externo excesivo.

Requieren más inversión de capital que otros servicios: casi 25 veces los ingresos anuales.

En condiciones normales, las personas no están dispuestas a pagar mucho más del 1-2% de su ingreso por estos servicios. En general, nunca más que un tercio de lo que se paga por servicios eléctricos o de

¡Muchas gracias por su
atención!



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Rol del regulador de agua potable y saneamiento en el siglo XXI

(Lima, Perú, 29 al 30 de septiembre de 2009)

Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (e-mail: andrei.jouravlev@cepal.org)