

Los nuevos desafíos del sector saneamiento en América Latina

Abel Mejía Betancourt
Gerente Sectorial
Área Ambiental para América Latina y el Caribe,
Banco Mundial

El Contexto

Los monopolios públicos de agua potable y alcantarillado construyeron con un esfuerzo sin precedentes la infraestructura básica de agua potable y alcantarillado en los países de América Latina. Un ejemplo notable de este esfuerzo es Brasil, que en los últimos cincuenta años consiguió expandir la cobertura de agua potable y alcantarillado a cien y cincuenta millones de habitantes, respectivamente. En la mayoría de los países de la región, el crecimiento de cobertura en redes fue igualmente impactante. A modo de comparación, esta misma tarea necesitó de más de cien años, en la mayoría de los países de Europa occidental. Sin embargo, a pesar de las indudables contribuciones de este modelo de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, desde los inicios de los noventa muestra síntomas de agotamiento con crecientes dificultades para controlar los costos, baja eficiencia operacional y pérdidas elevadas, exceso de personal, bajas inversiones, incapacidad para extender cobertura a la población más pobre, tarifas que no cubren los costos operacionales porque no son ajustadas con la inflación, creciente contaminación del agua y muy poco tratamiento de las aguas servidas, y una fuerte intervención política en las decisiones gerenciales de los servicios.

Por estas razones, la organización de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina está cambiando rápidamente. Los cambios se originan en el reconocimiento cada vez más explícito por parte de los Gobiernos de la necesidad de equilibrar sus cuentas fiscales, mediante un mejoramiento sustancial de la eficiencia del Estado, incluyendo el equilibrio financiero de los servicios públicos mediante tarifas y subsidios focalizados. Las autoridades políticas entienden que éstas son condiciones clave para una mejor utilización de los escasos recursos de inversión, para así ampliar la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado para atender las demandas de la población más pobre. Las respuestas a nivel de políticas no se han hecho esperar en la mayoría de los países, con iniciativas legislativas, creación de marcos regulatorios, promoción de la participación privada, y políticas compensatorias para atender externalidades asociadas con la desigual distribución del ingreso y la degradación del medio ambiente.

Otra fuerza motriz relevante que tiene un impacto en el sector agua potable y saneamiento, es la municipalización. Esta se manifiesta con la consolidación de un proceso de desconcentración política que traslada recursos fiscales a los municipios y les devuelve progresivamente responsabilidades para la prestación de los servicios locales¹. Este proceso también conllevó a la elección de más de 15.000 alcaldes, cuando no existía ninguno en la década de los setenta. La municipalización ha sido una estrategia clave para inducir los cambios del modelo de

prestación que desde la primera mitad del siglo pasado se había instalado en la mayoría de los países mediante la creación de monopolios nacionales o estatales para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En su época, este modelo institucional fue el instrumento más viable para poder alcanzar rápidamente objetivos de salud pública, resolviendo epidemias muy graves de enfermedades de origen hídrico que se exacerbaban por la acelerada urbanización de América Latina, que alcanza un 80% de la población y la hacen la región más urbana del planeta.

Balace de las reformas

Un balance de este período de reformas en el sector agua potable y saneamiento nos muestra que más de sesenta, de los cuatrocientos millones que viven en áreas urbanas, reciben servicios de prestadores privados. Casi un 80% de la población urbana está protegida por marcos regulatorios creados en la década de los noventa. Muchos operadores públicos han mejorado su desempeño debido al énfasis en los temas de eficiencia, las presiones regulatorias, y la competencia creada por la participación de agentes privados. Sin embargo, las inversiones no han aumentado, una proporción muy importante de la población pobre continúa sin acceso a las redes públicas o recibe servicios de mala calidad. También se demostró que estas reformas requieren de un mayor tiempo para consolidarse, que la cultura de la independencia regulatoria para la fijación de tarifas y estándares de servicio tropieza con dificultades legales y políticas, que un aumento de las inversiones requiere de ambientes macroeconómicos estables y seguridad jurídica, y que el sector público sigue siendo la principal fuente de financiamiento de las inversiones mediante múltiples instrumentos que frecuentemente son poco transparentes.

Las Metas de Desarrollo del Milenio presentan un renovado reto operacional y financiero. Reducir a la mitad el déficit de cobertura de agua potable y alcantarillado para el año 2015, significa extender la cobertura cien millones en zonas urbanas y veinte en el medio rural. Adicionalmente deben corregirse los problemas de calidad de servicio que afectan a una mayoría de la población servida de menores ingresos. Adicionalmente, se necesitan inversiones en rehabilitación y reposición de sistemas, e inversiones en tratamiento y disposición de aguas servidas. Las estimaciones de las necesidades de inversiones son numerosas y arrojan resultados muy diferentes, pero en cualquier caso superan los niveles de inversión de los últimos quince años. Por ello es importante establecer a nivel de país los criterios para priorizar inversiones, así como insistir en la optimización de los costos de operación, en la mejoría en la contabilidad y calidad de la inversión pública realizada mediante numerosos

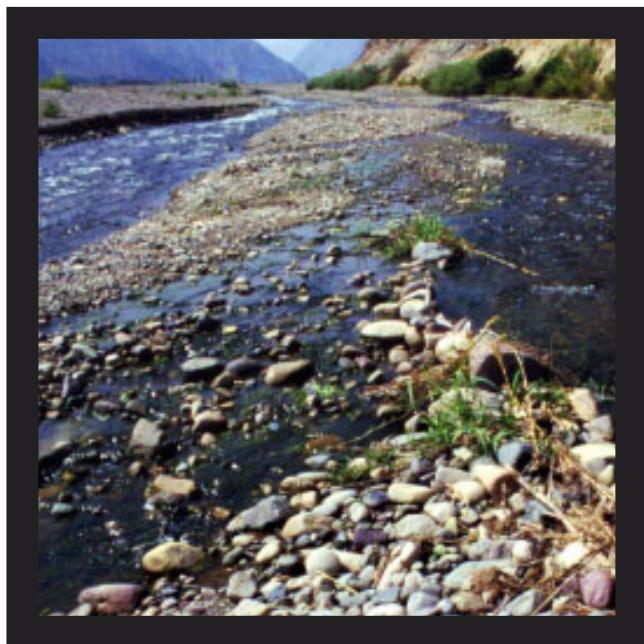
fondos y asignaciones presupuestarias directas, en el dimensionamiento adecuado de proyectos evitando la pulverización de las inversiones de los municipios y también la sobre inversión motivada políticamente, y finalmente el establecimiento de secuencias de inversiones que proporcionen el mayor retorno social en términos de salud y calidad de vida, que frecuentemente requiere decisiones difíciles en el establecimiento de las prioridades y “trade-offs” entre la salud humana y el medio ambiente.

En resumen, se ha establecido un nuevo rumbo al sector agua potable y saneamiento, con el establecimiento de la regulación como una nueva función pública, un esfuerzo importante para mejorar la eficiencia por parte de las empresas prestadoras, el interés del sector privado en la gestión de empresas de saneamiento y también una participación social cada vez más importante. Al mismo tiempo, se cuenta con un inventario muy rico de lecciones y experiencias y se tiene una agenda de temas pendientes, especialmente en materia de políticas públicas, que deben resolverse para consolidar el proceso de reformas.

Desafíos principales

A pesar de los avances registrados, los desafíos del sector saneamiento en América Latina son múltiples y requieren de un nuevo abordaje institucional y de análisis detallados de política que no pueden cubrirse en esta breve nota. Sin embargo, es de utilidad enunciar algunos de los temas más importantes para facilitar la toma de decisiones sobre qué debe hacerse primero y dónde se dispone de experiencias relevantes. Entre ellos puede mencionarse las políticas y prácticas que contribuyan a un mejoramiento continuo y sustentable de la eficiencia operacional de las empresas de saneamiento con un fuerte énfasis en indicadores comparativos “benchmark” en la difusión de la información verificada sobre el desempeño y el control social que esta difusión genera. Otro tema clave es revisar el modelo de regulación que toma muchos elementos desarrollados en el ambiente anglosajón que tiene una tradición jurídica diferente a la que priva en el ambiente legal de los contratos administrativos y privados que regulan a las empresas de saneamiento.

También la prestación de servicios en las zonas más pobres requiere de nuevos instrumentos técnicos, económicos e institucionales, incluyendo normas de diseño apropiadas, subsidios focalizados y eficientes que deben ajustarse a la realidad de cada país, privilegiando en lo posible la utilización de subsidios directos cuando sean factible y mejorando la focalización de subsidios cruzados. Además se aprendió que se requiere de una auténtica participación de las comunidades beneficiarias en las decisiones sobre niveles de servicio y en el compromiso de su voluntad de pago de las tarifas.



De la misma manera, la contribución fiscal al sector, que representó el 70% del financiamiento en los noventa, debe mejorar en su transparencia y efectividad, para ello el análisis de la calidad del gasto público en saneamiento es una herramienta imprescindible para mejorar el gasto en cuanto a su impacto en la atención de externalidades asociadas con la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Asimismo, la contribución del ingreso tarifario a las inversiones y como garantía para atraer financiamientos privados es fundamental. En este particular los modelos de financiamiento mediante emisiones de bonos en moneda local, donde México y Colombia tienen experiencias pioneras, nos ofrecen una posibilidad de financiamiento que debe explorarse en mucho mayor detalle.

La participación privada, que comenzó en los inicios de los noventa como una propuesta marcadamente ideológica, se ha ido convirtiendo cada vez más en una opción práctica para resolver con medios privados un problema que continúa siendo fundamentalmente público. Los fracasos de concesiones en Tucumán y en Cochabamba, ambas con severos problemas de diseño, no han impedido que en la región se tengan más de 50 ciudades con servicios gestionados por el sector privado. Más recientemente, la emergencia económica en la República Argentina, obliga a revisar los supuestos económicos de las concesiones en las grandes ciudades para adecuarlas a la nueva realidad cambiaria. También es importante estimular la participación de empresarios y técnicos locales en la prestación de servicios en ciudades pequeñas y medianas, para lo cual la experiencia de Colombia con concesiones negativas ha sido particularmente exitosa.

Para terminar, esta apretada síntesis ofrece ideas y experiencias ancladas en más de 10 años de trabajo en prácticamente todos los países de la región. Tiene un tono optimista porque las reformas de la pasada década nos dan claridad sobre cuáles son los problemas y se tienen instrumentos para resolverlos. Para ello se requiere de decisiones políticas transparentes enmarcadas en una convocatoria a toda la sociedad latinoamericana para atender con prioridad las profundas desigualdades de nuestro modelo de desarrollo.

- 60 millones servidos por operadores privados
- 320 millones bajo operadores públicos
- Fondos públicos insuficientes y restringidos y la inversión privada menor a la esperada
- Ausencia de un marco de subsidios para servir a los pobres
- Poco progreso en el tratamiento de aguas servidas
- Vulnerabilidad
- La mayoría de países iniciaron reformas legales/regulatorias
- Reforma regulatoria tarda más de lo anticipado

¹ Con la excepción de Uruguay, Chile, Honduras, Panamá, Nicaragua y Costa Rica

New Challenges for the Sanitation Sector in Latin America

Abel Mejía Betancourt
Sector Manager Environmentally and Socially Sustainable Development
Latin America and the Caribbean Region,
World Bank



The Context

Latin America's state-owned monopolies, in an unprecedented endeavour, built the region's basic potable water and sewerage infrastructure. A highlight in this process is Brazil, which in the last 50 years has expanded its coverage of potable water to 100 million people and extended sewerage services to 50 million.

In many of the countries in the region, the increase in water services coverage has been equally impressive. By way of comparison, it took more than 100 years for most western European countries to reach this level of coverage. But despite its unquestionable benefits, this model of potable water and sanitation services has been showing signs of fatigue since the early 1990s: out of control costs, poor efficiency, overstaffing, low investment, inability to extend coverage to the poor, rates not adjusted to keep up with inflation, water pollution, scant sewage treatment, and political interference in management decisions.

As a result, the organisation of potable water and sanitation services in Latin America is changing rapidly. There is growing recognition by governments that they must balance their accounts through substantial improvements in state efficiency, including the financial equilibrium of public services through targeted rates and subsidies. The political authorities understand that these are essential conditions for improving the use of scarce investment resources, to expand the coverage of potable water and sewerage services to meet the demands of the poorest segments of society. Most countries are working on policy through legislative initiatives, the creation of regulatory frameworks, the promotion of private participation and compensatory policies to address external factors associated with the unequal distribution of income and the degradation of the environment.

Another relevant force that has had an impact on potable water and sanitation is municipalisation. This is evi-

dent in the intensification of political decentralisation, which is transferring fiscal resources to the municipalities and gradually returning to them the responsibility of providing services. This process also led to the election of more than 15,000 mayors in towns where there had been none in the 1970s. Municipalisation has been an important strategy in most countries, inducing changes in the services provision model, which since the first half of the 20th century has been providing potable water and sewerage services through national or state monopolies.

In its time, this institutional model proved the most viable way of quickly achieving public health objectives. It was a way of dealing with serious, endemic, water-borne diseases that were exacerbated by rapid urbanisation, reaching 80% of the population and making Latin America the most urbanised region on the planet.

Results of Reforms

A look at this period of water and sanitation reforms shows that more than 60% of the 400 million people living in urban areas receive services from private providers. Almost 80% of the urban population is protected by regulatory frameworks created in the 1990s. Many public operators have improved their performance due to emphasis on efficiency, regulatory pressures and competition created by the participation of the private sector. However, investments have not increased and a very significant proportion of the poor remain without access to public supply systems or receive poor quality services. It is also evident that these reforms take a long time to consolidate, that the culture of regulatory independence with regard to establishing service rates and standards has stumbled into legal and political difficulties, that an increase in investment needs a stable macroeconomic environment as well as legal security, and that the public sector continues to be the principal source of investment financing through many channels that often are not sufficiently transparent.

The Millennium Development Goals have presented new operational and financial challenges. Halving the coverage deficit of potable water and sewerage services by the year 2015 means extending coverage by 100 million in urban areas and 20 million in rural zones. Additionally, quality of service problems, which affect most of the low-income population, must be corrected. There must also be investment in rehabilitation and replacement of delivery systems and in sewage treatment and disposal. Estimates of the investment needs are numerous and yield different results, but all exceed the investment levels of the last 15 years. As such, it is important to establish the criteria for prioritising investments in each country, as well as to insist on the optimisation of operational costs; on improvement in accounting and in the quality of public investment created through numerous funds and direct budgetary assignments; on the appropriate size of projects to avoid exhausting municipal investment and also politically motivated over-investment; and finally, to insist on a series of investments that provide the best social return in terms of health and quality of life, areas that frequently need difficult decisions in determining priorities and trade-offs between human health and the environment.

In short, a new path in the potable water and sanitation sector has been laid, with the introduction of regulations as a new public function; an important effort to improve efficiency on the part of provider companies; the interest of the private sector in managing sanitation companies and also growing social participation. At the same time, there is a very rich inventory of lessons and experiences and there is an agenda of

pending issues, especially in matters of public policy that must be resolved to consolidate the reform process.

Main Challenges

In spite of proven progress, the challenges in the Latin American sanitation sector are many. They require a new institutional approach and detailed policy analysis that cannot be covered in this brief article. However, it is useful to spell out the most important issues in order to facilitate decision-making regarding what should be done first and to where to find relevant experiences. Among these are the policies and practices that contribute to a continuous and sustainable improvement in the operational efficiency of sanitation companies, with an emphasis on comparative benchmark indicators, on the dissemination of information on performance and the civil society controls created by this dissemination. Another key issue is the revision of the regulatory model that takes many elements developed in an Anglo-Saxon context with a legal tradition very different from that governing administrative and private contracts that regulate sanitation companies.

Also the provision of services in the poorest areas needs new technical, economic and institutional instruments, including appropriate design standards, targeted and efficient subsidies that must be adjusted to the reality of each country, granting direct subsidies when possible and improving the targeting of crossed subsidies. In addition, there is the lesson learnt that authentic participation is needed by beneficiary communities in the decisions on levels of services and their willingness to pay service rates.

Similarly, it is necessary to improve the transparency and efficiency of the fiscal contributions made to the sector, which accounted for 70% of financing in the 1990s. To this end, a quality analysis of public spending on sanitation is essential to improve spending with closer attention paid to the external factors associated with poverty and the deterioration of the environment. Likewise, the contribution of service revenues to investments and as a guarantee to attract private financing is essential. The financial models of issuing local currency bonds, in which Mexico and Colombia are pioneers, offer us a funding opportunity that must be explored in much more detail.

Private participation, which began in the early 1990s as a markedly ideological proposition, has gradually turned into a practical option to resolve, through private means, a fundamentally public problem. The failures of private concessions in Tucumán (Argentina) and in Cochabamba (Bolivia), both with severe design flaws, have not stopped the region from allowing private sector management of services in over 50 cities. More recently, the economic emergency in Argentina forced a revision of economic suppositions in concessions in large cities to be made in order to adapt them to the new exchange-rate reality. It is also important to encourage the participation of companies and local experts in the provision of services in small and medium-sized cities, an area in which Colombia has been particularly successful.

To conclude, this is a summary of ideas and lessons learnt over more than 10 years of work in practically every country in the region. It has an optimistic tone because the experience of the past decade shows us clearly what the problems are and point to ways of resolving them. To do so will require transparent political decisions combined with an appeal to all Latin America to give priority attention to correcting the profound inequalities of our development model.