

AGUA PARA TODOS EN EL PAÍS DE LA FANTASÍA

*Paulo C. Pinto*¹

Al parodiar la Ficción, la *Realidad* muchas veces nos ofrece incontables oportunidades de buscar alternativas. En “la historia interminable”,² donde la *Fantasia* y la *Creatividad* van adelante y buscan soluciones, la *Nada* intenta dominar el escenario y establece fronteras a la *Imaginación*.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

A consecuencia de las reformas que han tenido lugar en distintos países de América Latina, el Estado ha pasado a ejercer nuevas funciones. En muchos de ellos, el proceso de privatización procuró vender la imagen de ineficiencia del Estado y de profesionalismo de las empresas privadas. En varios casos, las reformas han llevado aparejada la transferencia de la gestión de los servicios al sector privado, dejando en manos del Gobierno ciertas tareas relativas a la política y planificación sectoriales, así como a la regulación y control. En otros, las políticas y acciones de planificación han sido postergadas. Aunque los países han avanzado en distintos grados y direcciones

en sus procesos de reforma, la tendencia podría indicar un movimiento común hacia nuevos modelos de gestión que incorporan al sector privado.

En *Fantasia*, la transformación del sector de la salud se ha orientado a redefinir los papeles de sus actores, básicamente el Estado, que asume las funciones de regulación y control, y el sector privado, a cargo de la prestación de los servicios. Con arreglo a este modelo, se han creado entes reguladores encargados de ejercer las funciones mencionadas por medio de dos instrumentos fundamentales: los marcos regulatorios y los contratos de concesión. De acuerdo con la política de la Administración Nacional, una de las primeras empresas públicas privatizadas fue Obras Sanitarias de Fantasia (OSF). Así, se tomó la decisión de concesionar a un consorcio privado (Aguas de Fantasia, AF) la provisión de agua potable y saneamiento en la capital y ciudades vecinas, cuyo ingreso per cápita era el más significativo del país.

La reforma llevada a cabo consistió en el diseño de un nuevo marco institucional que incluyó la separación de las funciones de prestación de las de regulación, así como la creación de un marco regulatorio del servicio. Esta tarea permitió la transferencia de OSF al sector privado (AF) y, simultáneamente, el establecimiento del Ente Regulador de Aguas de Fantasia (ERAF). La experiencia de la con-

¹ División Salud y Ambiente, Organización Panamericana de la Salud.

² El autor alude a *Fantasia*, el mágico mundo de lo posible creado por Michael Ende en su novela, *La historia interminable* (Madrid, Alfaguara, 1987). [N del E]

cesión de OSF sirvió como punto de partida para la transformación de los servicios en otras zonas del país.

Si bien ha habido importantes adelantos en cuanto a la ampliación y la calidad de los servicios prestados, el modelo puesto en marcha aún no ha generado los mecanismos adecuados para incrementar significativamente el acceso de los sectores carenciados a los servicios. De hecho, las renegociaciones del contrato de concesión han estado signadas por las dificultades manifestadas por las empresas para cumplir sus obligaciones de ampliación.

En este contexto, deben introducirse nuevos mecanismos en el modelo, reorientando las acciones del Estado tendientes a lograr la cobertura universal de los servicios, mediante la asignación de una alta prioridad al mejoramiento del acceso a estos por parte de los sectores más pobres de la población.

LA TRANSFORMACIÓN Y LOS SECTORES VULNERABLES

Se necesitan modelos capaces de crear mecanismos adecuados y eficientes que permitan extender los servicios a las zonas marginales, teniendo en cuenta que el operador es una empresa privada. Aunque existen algunos elementos comunes, cuando la prestación está a cargo del Estado, este puede fijar las metas de ampliación de los servicios, con lo cual desaparecen los problemas de incentivos inadecuados.

En los últimos tiempos, se ha difundido mucho el concepto de desarrollo sostenible, entendiéndose por tal el desarrollo que permite alcanzar el bienestar de las generaciones actuales sin comprometer el desarrollo de las generaciones futuras. Últimamente, el concepto ha cobrado gran relevancia, y el control de la contaminación se está tornando prioritario para muchas naciones.

Sin embargo, existe controversia en torno al concepto de desarrollo sostenible. Por ejemplo, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) condiciona el desarrollo sostenible en América

Latina a la posibilidad de encontrar nuevos esquemas para satisfacer las necesidades básicas de la población, en especial de los sectores de bajos recursos que habitan zonas urbanas. La Comisión mencionada profundiza el concepto, planteando un “desarrollo humano sostenible” basado en la urgente erradicación de la pobreza y la solución de los problemas ambientales en las zonas urbanas marginales.

Esta relación entre la disminución de la pobreza y el mejoramiento ambiental también ha sido planteada por instituciones internacionales, tales como la OPS/OMS, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han privilegiado el tema de la pobreza en la agenda sanitaria y ambiental de la Región.

La temática del desarrollo sostenible y las oportunidades de alcanzarlo aparece claramente en las zonas urbanas de países en desarrollo. Por lo común, los sectores más perjudicados son los de menores recursos, que sufren en forma directa los efectos de la contaminación y tienen menos posibilidades de acceder a servicios básicos, tales como agua potable y saneamiento. En consecuencia, una vez afectados por la degradación ambiental, no cuentan con los medios para solucionar los problemas ocasionados.

En el ámbito de la concesión de OSF, los principales problemas sanitarios y ambientales están relacionados con los recursos hídricos y los servicios de saneamiento: elevados tenores de contaminación orgánica y tóxica de acuíferos subterráneos, ríos y arroyos (en algunas épocas del año se supera la carga contaminante de los líquidos cloacales); escasa cobertura de servicios, en especial servicios sanitarios; amplios sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Estos problemas se han agudizado tanto que los factores de localización que habían sido atractivos para la población —acuíferos subterráneos accesibles y de óptima calidad para el consumo humano, características de absorción de los suelos, aptos para la construcción de pozos y cámaras sépticas, presencia de ríos y arroyos capaces de actuar como cuerpos re-

ceptores de efluentes cloacales—, hoy en día se tornan circunstancias negativas, debido a la degradación de sus condiciones naturales y el alto grado de contaminación que presentan, así como a las bajas coberturas de los servicios de saneamiento básico.

Es sabido que los inconvenientes que sufren estas zonas se deben más al crecimiento rápido de las ciudades —que sobrepasa la capacidad de los gobiernos de planificar, financiar y construir nueva infraestructura—, que a su tamaño. A ello se suman las dificultades para mantener la infraestructura existente.

La problemática que afecta a esta área no es privativa de Fantasía. La contaminación del aire, el suelo y el agua en varias ciudades de las Américas ha alcanzado niveles críticos. Como ya se señaló, la mayor incidencia de la contaminación es en la población de bajos recursos, y estos sectores han reconocido que la contaminación constituye uno de sus problemas más importantes. En encuestas realizadas en Fantasía se comprobó que los sectores de bajos recursos estaban dispuestos a pagar importantes sumas (en relación con sus ingresos) a cambio del mejoramiento de las condiciones ambientales de la zona y el acceso a los servicios básicos.

Sin duda, las políticas de ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento, y las inversiones en mejoras ambientales en torno a estos servicios, están estrechamente relacionadas con el concepto de desarrollo sostenible, que es más abarcativo que la correspondencia tradicional entre el acceso a los servicios y la salud. En cualquier caso, resulta claro que se requiere una intervención del Estado para establecer las políticas correspondientes. Cuando la prestación de los servicios ha sido concesionada a una empresa privada, es necesario establecer los mecanismos e incentivos adecuados.

EL SISTEMA REGULADOR DE FANTASÍA

La regulación es una función indelegable del Estado, mediante la cual este puede corre-

gir comportamientos monopólicos a partir del establecimiento de normas que orientan o restringen decisiones empresarias públicas o privadas.

El desarrollo de los procesos de reforma sectorial en Fantasía ha provocado cambios en los modelos de gestión de los servicios de saneamiento, pues se han puesto en práctica objetivos empresariales e incentivos a la eficiencia susceptibles de crear conflictos de interés entre los prestadores y los usuarios en cuestiones relacionadas con el equilibrio económico-financiero, los niveles de inversión, la calidad de los servicios prestados, o las tarifas. Debido a la posición dominante de los prestadores, los usuarios y la comunidad en su conjunto cuentan con recursos limitados para su protección y defensa.

En este contexto, la regulación de los servicios se concentra en reducir el riesgo de estos conflictos y los comportamientos abusivos resultantes de las posiciones monopólicas. Los sistemas de regulación deben aplicar normas que privilegien en forma distinta los tres aspectos principales del servicio público en los que pueden originarse comportamientos perjudiciales en relación con el costo, la calidad o la cantidad. Es claro que la aplicación de una norma que exige costos mínimos a los usuarios puede inducir niveles inadecuados de calidad del servicio, así como establecer parámetros exigentes en términos de calidad puede inducir altos costos y tarifas.

LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS EN FANTASÍA

El contrato de concesión en Fantasía estableció una serie de objetivos relacionados con la mejora de la calidad de los servicios, el incremento de las coberturas de agua potable y saneamiento, y la concreción de determinadas inversiones. Al comparar la situación del comienzo de la concesión con la correspondiente a la finalización del primer quinquenio, de manera sintética puede señalarse lo siguiente:

- Los servicios mejoraron significativamente, tanto en relación a la calidad del agua distribuida como a algunos parámetros físicos, a saber: presión del agua; control de las descargas cloacales; tratamiento de las aguas residuales, y otros;
- La población con servicio de agua potable aumentó un 13%, y la incorporada al sistema de alcantarillado cloacal, 6%. Aunque se trató de aumentos importantes, no se alcanzaron las metas establecidas en el contrato de concesión.

Una de las cuestiones críticas relacionadas con la ampliación de los servicios fue el fracaso del denominado “cargo de infraestructura”, una contribución que los nuevos usuarios debían pagar a la empresa concesionaria en concepto de acceso a los servicios (fijado en \$ 500 y \$ 1000, por conexión de agua y alcantarillado, respectivamente). Cuando la ampliación alcanzó a los sectores de bajos recursos, surgieron problemas de cobro de la contribución mencionada, en razón de los costos elevados, que estos sectores no estaban en condiciones de cubrir. Esto llevó a una renegotiación del contrato entre el Estado y la empresa concesionaria, AF, que finalizó con la promulgación de un decreto en el que se estableció que la ampliación de los servicios debía financiarse mediante el denominado cargo al servicio universal (\$ 1,0 por servicio, por mes), que los usuarios existentes pagarían como parte de su tarifa.

Sin embargo, por diferentes razones, este esquema de subsidios cruzados para financiar la ampliación de los servicios también fue dejado de lado, proponiéndose actualmente un sistema de financiamiento con la participación de otros actores interesados en la solución. Consiste en el establecimiento de convenios entre el municipio y los habitantes de la zona a la que se va a extender el servicio, de acuerdo con los cuales este selecciona una empresa constructora que ejecuta las obras y las transfiere al concesionario privado y, una vez habilitado el servicio, los usuarios pagan en cuotas las inversiones correspondientes. La

ventaja aparente de este sistema radica en que aparecen nuevas fuentes de recursos, ajenos a los que puede generar la empresa concesionaria, y el problema que podría surgir es, nuevamente, el de las dificultades de los sectores de bajos recursos para pagar las cuotas correspondientes.

CUESTIONES PARA RESPONDER EN LA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS A LAS ZONAS MARGINADAS

La situación descrita, que ha enfrentado la concesión de Fantasía, coincide con la de otras ciudades de la Región, con modelos de prestación de servicios, tanto públicos como privados. Surgen, entonces, las siguientes preguntas, para los casos en que los servicios han sido dados en concesión a una empresa privada:

- ¿Cómo generar recursos para la ampliación de los servicios en las zonas marginales?
- ¿Debe el Estado intervenir en el financiamiento cuando el prestador es una empresa privada?
- ¿Es viable que las obras de ampliación las ejecute el Estado y luego las transfiera a la empresa concesionaria para su explotación?
- ¿Que mecanismo es más eficiente: los subsidios cruzados o los subsidios directos?
- ¿Cuáles deben ser los incentivos y obligaciones que deben establecerse, de manera que las empresas ejecuten la ampliación de los servicios de acuerdo con las metas establecidas?
- ¿Cómo puede organizarse la comunidad? (esquemas de aporte de materiales y mano de obra)
- ¿Cuáles son las tecnologías apropiadas?
- ¿Pueden establecerse niveles de servicio diferenciados?
- ¿Cuáles deben ser los arreglos institucionales?
- ¿Cuáles son las funciones del Estado (en sus diferentes niveles), del ente regulador, de la empresa privada, de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad organizada.