

SECTOR AGUA Y REGULACIÓN EN EL PERÚ: LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL

Sergio Salinas Rivas*
Mauro Gutiérrez Martínez**

La provisión de agua en el país es un problema bastante grave y que nos afecta a todos en mayor o menor medida. En ese sentido, representa un tema sumamente delicado puesto que tiene implicancias vitales para la población.

En este interesante artículo, los autores tratan acerca de la regulación del sector agua y saneamiento en el Perú. Comenzando por presentarnos una fotografía actual de la realidad de este sector, pasan a exponernos los principales problemas del mismo que, más que técnicos o regulatorios, cuentan con un origen político. Asimismo, proceden a realizar propuestas de reforma del marco institucional, tomadas de gestiones y experiencias exitosas, de modo que se logre una modernización del sector y, por tanto, la tan esperada cobertura a nivel nacional.

* Abogado. Profesor de Derecho Mercantil de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente del Consejo Directivo de SUNASS.

** Economista. Gerente de Supervisión y Fiscalización de SUNASS.

El sector agua, en el Perú, representa un desafío pendiente para nuestra sociedad. Cerca de 6,9 millones de peruanos no tienen acceso directo a una conexión de agua domiciliar y cerca de 11,8 millones de habitantes no tienen acceso a conexión de alcantarillado¹. Estas carencias generan, a su vez, externalidades negativas en salubridad y mortalidad infantil, principalmente, en las comunidades de menores ingresos del país.

La inversión requerida para alcanzar una cobertura nacional de 95% en agua potable y de 80% en alcantarillado, sólo en el sector urbano nacional, se estima en el orden de 3,800 millones de dólares. Sin embargo, cualquier esfuerzo tarifario y de inversión que se lleve adelante será insuficiente y reversible si no va acompañado de una modernización institucional que genere incentivos apropiados para un manejo técnico y sostenible de los servicios de agua en el país. Recordemos que, en la década de los 90, se invirtieron cerca de 2400 millones de dólares en el sector²; sin embargo, en la actualidad, los indicadores están empezando a retroceder.

Este ensayo plantea la problemática que explica la situación actual del sector y esboza los lineamientos

centrales que debe contener una reforma del marco institucional del mismo. El trabajo se basa en desarrollos recientes de las teorías del análisis económico neoinstitucionalista y del gobierno corporativo de empresas.

En la primera parte del artículo, se presenta data que refleja la situación actual del sector; en la segunda, se evalúa el actual marco institucional del sector; en la tercera, se plantea la agenda para una modernización del sector, y, en la cuarta, se esbozan algunas conclusiones finales.

1. LA SITUACIÓN ACTUAL: ¿DÓNDE ESTAMOS?

América Latina y el Caribe presentan, en la generalidad de los casos, un significativo déficit en la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento. Al año 2000, el promedio regional de la población atendida con agua potable era de 85.41%, mientras que sólo 71.96% recibía el servicio de alcantarillado³. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, el nivel de cobertura de agua potable, en el Perú, se encuentra por debajo del promedio regional y el nivel de alcantarillado, ligeramente por encima.

Cuadro 1
Ranking Latinoamericano de Servicios de Agua y Alcantarillado

Nº	Países	Población Servida	Cobertura de agua potable (%)	Cobertura de Alcantarillado (%)
1	Uruguay	3,143,121	97.76	89.13
2	Costa Rica	3,173,400	94.99	76.44
3	Chile	14,051,000	94.18	92.07
4	Cuba	10,342,100	92.86	85.99
5	Colombia	36,941,120	90.61	78.39
6	Brasil	144,017,000	89.01	75.78
7	República Dominicana	7,200,600	87.61	99.00
8	Panamá	2,398,885	86.85	95.00
9	México	82,902,100	86.54	67.96
10	Venezuela	17,532,000	83.08	64.64
11	Honduras	4,846,034	80.91	46.26
12	Jamaica	2,061,193	80.52	75.32
13	Guatemala	8,899,000	80.26	67.27
14	Argentina	28,733,000	78.55	75.20
15	Perú (*)	18,703,600	82.40	73.80
16	Bolivia	5,840,000	73.46	43.41
17	Ecuador	8,555,000	70.27	50.23
18	Nicaragua	3,118,600	66.50	41.77
19	El Salvador	3,654,372	59.36	50.63
20	Haití	3,556,273	45.98	0
21	Paraguay	2,358,088	43.62	17.78
Promedio ponderado			85.41	71.96

Fuente: OPS-OMS. 2000. (*) SUNASS.

¹ Fuente: SUNASS, Dirección Nacional de Saneamiento, Banco Interamericano de Desarrollo.

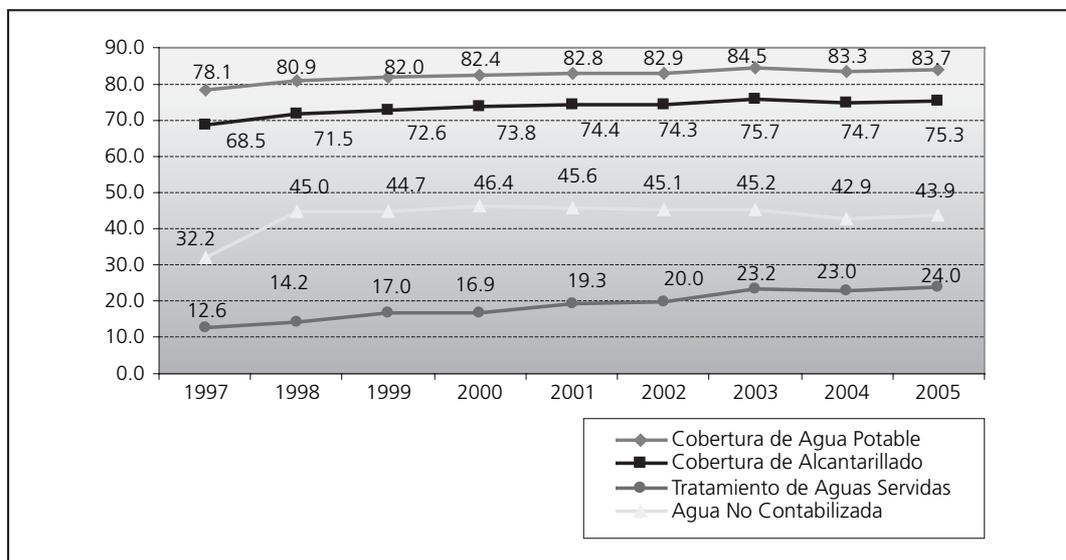
² Fuente: Plan Nacional de Saneamiento aprobado por Decreto Supremo 007-2006-Vivienda.

³ Datos de la Organización Panamericana de la Salud, año 2000. No hemos encontrado data regional más reciente.

Es importante señalar que, la tendencia en dichos indicadores, en el Perú, es aún más preocupante,

debido a que, a lo largo de los últimos 4 años, estos valores han evidenciado un claro estancamiento.

Gráfico 1
Evolución de los Indicadores Promedio Nacionales 1997-2005



Fuente: Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento.
Elaboración: SUNASS.

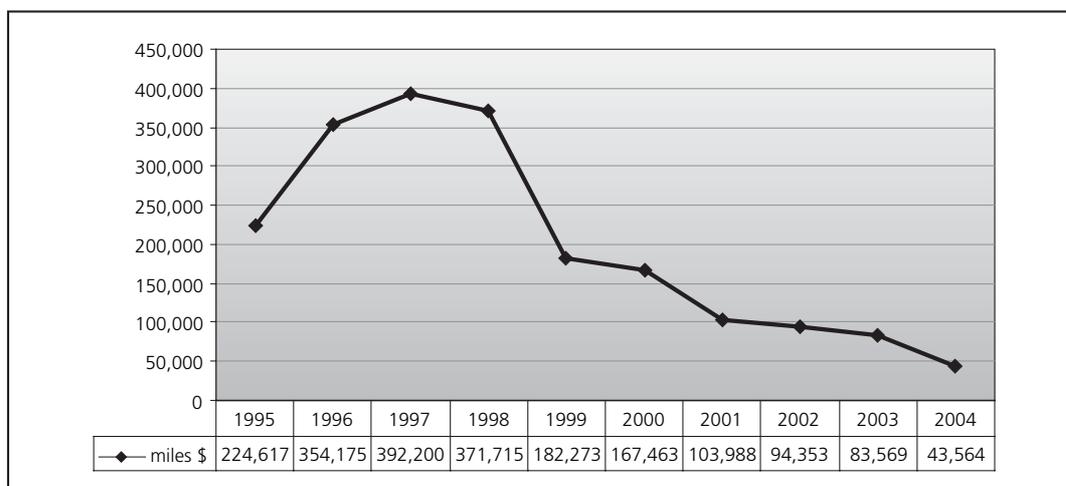
Este estancamiento se debe, principalmente, a la significativa reducción en los niveles de inversión y a la ausencia de un marco institucional que genere incentivos para la mejora en la eficiencia de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (en adelante, EPS).

nivel de inversiones. Así, por ejemplo, entre los años 2000 y 2004, la inversión total (fundamentalmente pública) fue de US\$ 493 millones, representando tan sólo un tercio de la inversiones realizadas durante el periodo 1995-1999 (US\$ 1,525 millones). Esta tendencia refleja el agotamiento de la caja fiscal para destinar recursos públicos a financiar este déficit.

Inversión

El Perú muestra una tendencia decreciente en el

Gráfico 2
Inversiones Históricas 1995- 2004



Fuente: PRONAP (1995-1998). SIAF - MEF - EPS (1999-2004).
Nota: Dólares corrientes de cada año.

Sergio Salinas Rivas
Mauro Gutiérrez Martínez

De acuerdo a estimaciones realizadas por la SUNASS, peruano presenta un déficit de inversiones que alcanza los US\$ 3,789 millones.

Cuadro 2
Estimación del requerimiento de inversiones en saneamiento para el sector urbano nacional
(En Millones de US\$ ^{1 2 3})

	%	US\$ millones
Agua Potable	100.0%	1,900
EPS Grandes	90,6%	1,722
EPS Medianas	8.1%	153
EPS Pequeñas	1.3%	25
Alcantarillado	100.0%	1,890
EPS Grandes	91,9%	1,737
EPS Medianas	6.9%	130
EPS Pequeñas	1.2%	23
Total General	100%	3,789

¹ Inversiones estimadas para el 2005-2015 sobre la base de los Planes Maestros.

² Las inversiones previstas permitirán alcanzar el 95% de cobertura de agua potable, el 80% de cobertura de alcantarillado y el 100% de tratamiento de aguas servidas.

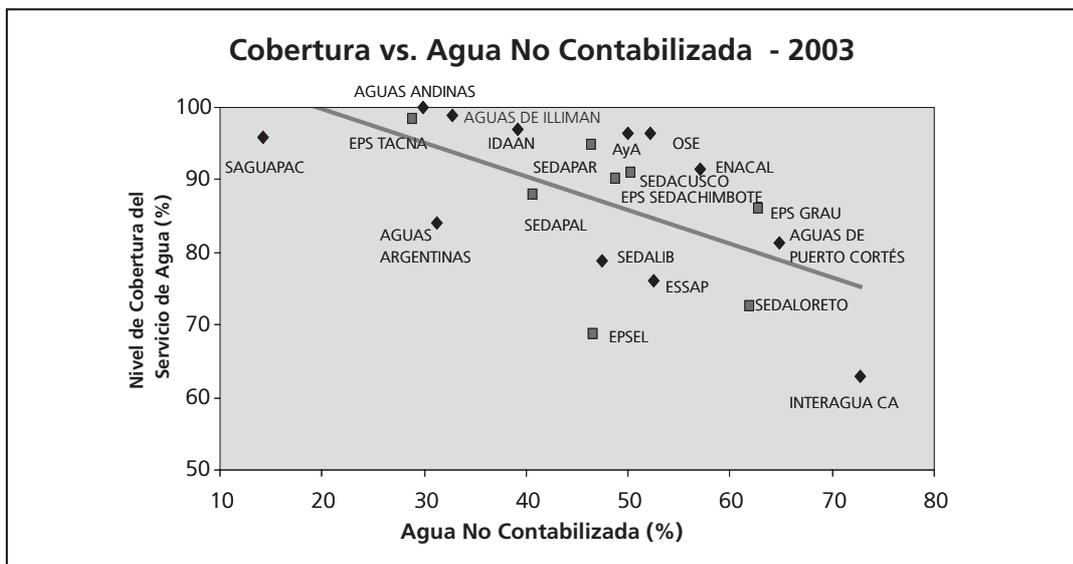
³ No se incluye el sector rural ni el 13% de la población urbana que no es administrada por las EPS.

Eficiencia en la gestión

La gestión de las empresas públicas de agua es el otro componente del problema. El gráfico siguiente muestra como

las EPS que presentan menores niveles de agua no facturada están asociadas a mayores niveles de cobertura, tanto debido a una mayor disponibilidad de agua como a mayores ingresos tarifarios para destinarlos a expansión del servicio.

Gráfico 3



El promedio de agua no facturada de las cinco mejores EPS de la región es de 25%, mientras que el promedio nacional es de 43.9%, lo que muestra que existe espacio para ganancias de eficiencias sustantivas. De hecho, la recuperación de pérdidas comerciales

(conexiones clandestinas, submedición, manejo inapropiado de estructuras tarifarias) no requiere inversiones importantes, sino mejoras en la gestión comercial de la empresa, y genera ingresos que contribuyen directamente a la caja de la empresa.

Cuadro 3
Agua No Facturada ⁴

LATAM	ANC		
Saguapac (Bolivia) ¹	14%		
Aguas de Santiago S.A (Argentina) ¹	15%		
Aguas Andinas (Chile) ²	29%		
Aguas Argentinas (Argentina) ¹	31%		
ESBBIO (Chile) ²	37%		
Promedio EPS	25%		
Empresa ³	2005	2004	2003
Total	43.9%	42.8%	45.2%
SEDAPAL	41.1%	38.0%	40.7%
EPS EMFAPATUMES	67.9%	67.8%	70.2%
EPS GRAU	57.4%	55.2%	62.4%
EPS Mayores	46.4%	48.0%	50.8%
EPS Medianas	48.2%	48.9%	50.7%
EPS Menores	50.5%	52.8%	55.1%

¹ ADERASA. Cifras al año 2003.
² Superintendencia de Servicios Sanitarios (Chile). Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (Colombia).
³ Gerencia de Supervisión y Fiscalización de la SUNASS.
⁴ Mide la proporción del volumen producido que no es facturado por la empresa prestadora.

El cuadro siguiente compara el costo medio administrativo de las empresas de agua peruanas con el de las cinco empresas más eficientes de la región⁴. En promedio, el costo medio administrativo de las cinco empresas más

eficientes de la región es 0.08 centavos de dólar por metro cúbico, mientras que en el caso peruano estamos en 0.14, lo que confirma que existe espacio importante para mejoras en la gestión de las empresas.

Sergio Salinas Rivas
Mauro Gutiérrez Martínez

⁴ Es importante destacar que, este indicador no considera el costo de producción y mantenimiento dado que éste puede ser muy heterogéneo entre las empresas en función a la fuente de captación de agua disponible (pozos, aguas superficiales o reservorios), y, por lo tanto, no comparable. El indicador sólo toma en cuenta costos administrativos por unidad de facturación.

Cuadro 4
Costo Medio Administrativo ⁵ (US\$/m³)

LATINOAMERICA	Costo medio Administrativo US\$/m ³		
Aguas Argentinas (Argentina) ¹	0.06		
Aguas de Illimani (Bolivia)	0.09		
IDAAN Panamá	0.05		
EPPP Medellín (Colombia)	0.09		
SEMAPA (Chile)	0.09		
Promedio EPS	0.08		
Empresa ³	2005	2004	2003
Total	0.14	0.14	0.15
SEDAPAL	0.14	0.13	0.14
EPS EMFAPATUMES	0.21	0.23	0.25
EPS GRAU	0.17	0.19	0.21
EPS Mayores	0.16	0.16	0.17
EPS Medianas	0.14	0.16	0.16
EPS Menores	0.14	0.15	0.18

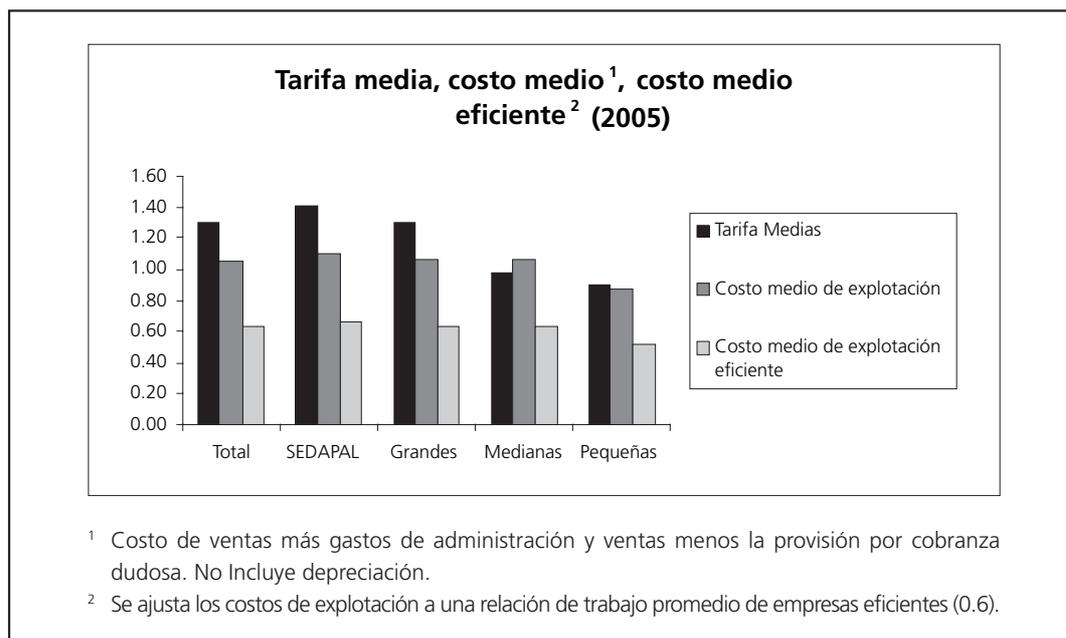
¹ ADERASA. Cifras al año 2003.
² Superintendencia de Servicios Sanitarios (Chile). Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (Colombia).
³ Gerencia de Supervisión y Fiscalización de la SUNASS.
⁴ Mide la proporción del volumen producido que no es facturado por la empresa prestadora.
⁵ Mide el gasto incurrido en administración y ventas que tiene cada empresa prestadora por cada unidad de volumen facturado.

Niveles tarifarios

El siguiente cuadro muestra el nivel tarifario de las empresas comparando la tarifa media promedio de la totalidad de las empresas de agua con el costo medio

promedio actual y el costo medio promedio "eficiente"⁵. Aun cuando este análisis debe efectuarse por cada empresa por separado, podemos apreciar que el problema de las empresas no es necesariamente tarifario, sino fundamentalmente de gestión.

⁵ Para calcular el costo medio promedio eficiente, se considera una relación de trabajo de 60% (aún superior a la media de las empresas más eficientes de la región) que "resuma" las ganancias de eficiencia potenciales de las empresas.



Estructuras tarifarias

distinguen tarifas de acuerdo a la actividad económica (categorías), localidades y volumen de consumo

Las estructuras tarifarias que utilizan las EPS peruanas⁶

(rangos).

Cuadro 5
Estructuras Tarifarias de las EPS

Concepto	Cantidad
Número de precios	1002
Máximo	217
Mínimo	1
Promedio precios por EPS	22
Número de estructuras tarifarias	104
Número de categorías tarifarias	5

En el cuadro adjunto se muestra que, en la actualidad, existen 1002 precios distintos por el agua en el Perú en las 45 EPS reportadas a SUNASS al año 2005, 104 estructuras tarifarias y cinco categorías tarifarias. Esta proliferación de tarifas resulta claramente inmanejable tanto para la empresa como para el Regulador y genera espacio para manejos arbitrarios y, eventualmente, corrupción⁷.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL ACTUAL: PROBLEMAS Y CONTRADICCIONES

El origen del problema de gestión descrito radica, desde nuestro punto de vista, en el actual marco institucional del sector agua y desagüe, que presenta un conjunto de problemas y contradicciones, los cuales generan una falta de incentivos adecuados para una gestión eficiente de estos servicios.

⁶ Para el análisis, se utiliza las estructuras tarifarias de 45 EPS. Con la derogatoria de la Directiva de Reconocimiento de Empresas, son 50 Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento.

⁷ Una multiplicidad de tarifas hace más probable que un usuario se encuentre ubicado en una categoría tarifaria que no le corresponda, ya sea por una equivocación provocada o casual.

A continuación, presentamos las principales características y efectos del actual marco institucional.

2.1. Regulando empresas públicas

El sector agua, en el Perú, recién se está abriendo a la participación del sector privado. En el 2005⁸, se otorgó la primera concesión regional de agua, en el departamento de Tumbes, y, para junio de este año, está prevista la buena pro de la concesión de los servicios en Piura y Paita. Si bien, es previsible que la participación privada en el sector vaya aumentando progresivamente a medida que se concreten los procesos de concesión u otras modalidades de asociación público-privada (APP), la presencia de empresas públicas de agua es, hoy en día, mayoritaria y, probablemente, continuará siendo así por algunos años más.

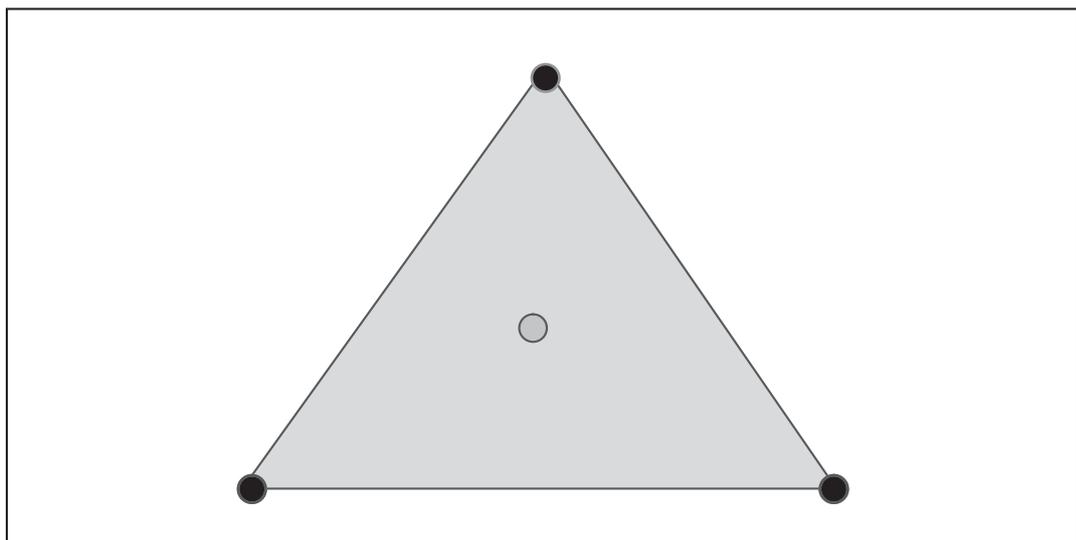
Esta composición del mercado condiciona, de manera significativa, el actual comportamiento del sector y, a la vez, el diseño de políticas públicas sectoriales. Por ejemplo, la administración estatal puede estar tentada a incorporar a la empresa funcionarios provenientes de las filas del partido de gobierno o afines, postergando los méritos técnicos; también, ha sido frecuente que el manejo tarifario de la empresa obedezca, en mayor medida, a intereses políticos coyunturales antes que a criterios empresariales; asimismo, ocurre que las empresas públicas, por su

condición de tales, se encuentran sujetas a controles y requerimientos que hacen más difícil los procesos de inversión y contratación de servicios necesarios o programados.

Sin embargo, lo expuesto no debe llevarnos hacia una regulación diferenciada entre empresas privadas y públicas. La regulación debe ser neutral para todas las operadoras sin distinguir en función de su estructura de propiedad. Una mayor flexibilidad en el tratamiento de las empresas públicas no sólo sería discriminatorio⁹, sino que trasladaría al usuario los costos de las ineficiencias del Estado al asumir un rol empresarial. Una adecuada política pública no debe adaptar las normas al comportamiento ineficiente de los agentes, sino, por el contrario, incentivar a los agentes a adoptar una conducta eficiente.

En este orden de ideas, subsisten las razones que sustentan una intervención reguladora del Estado en el mercado de servicios de agua y saneamiento, al igual que en el sector eléctrico o en el sector transportes. De hecho, el sector agua muestra condiciones monopólicas aún más marcadas que el resto de servicios públicos (electricidad o telecomunicaciones), lo que justifica la regulación al menos en dos aspectos claves: i) la fijación de precios que reflejen el costo económico eficiente de la prestación de los servicios de agua y desagüe, ii) la supervisión de la calidad del servicio a brindar a los usuarios, asociada al nivel tarifario vigente.

Gráfico 5
El papel del Regulador



⁸ Con fecha 22 de julio del 2005, ProInversión otorgó la buena pro de la concesión al consorcio internacional Latin Aguas –CONCYSA– y se estableció como fecha de cierre de la concesión el 30 de septiembre del 2005.

⁹ El último párrafo del artículo 60 de la Constitución Política del Perú establece que la actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

El triángulo anterior muestra la relación conceptualmente deseable en un marco regulatorio: el Regulador se encuentra equidistante de los distintos participantes del mercado –Estado, empresa y usuarios– arbitrando su interacción, generando incentivos adecuados para la inversión en la expansión y mantenimiento de las redes, y protegiendo al usuario frente a deficiencias en la calidad del servicio de manera que se maximice el bienestar de la población.

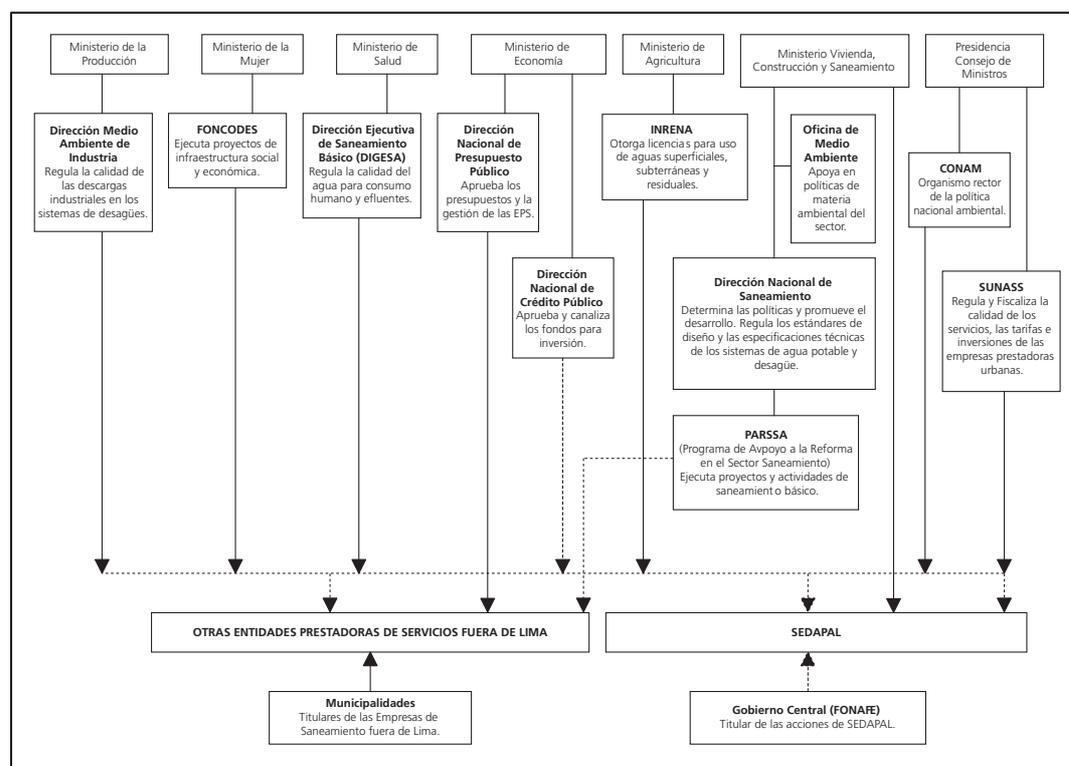
Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo y la empresa pública se encuentran en el mismo punto del triángulo, impidiendo una operación autónoma

del servicio. Esta confusión de roles determina que el poder político perciba al Regulador como un fiscalizador de su propia actuación y no de la actuación de la empresa operadora.

2.2. Multiplicidad de actores

En el proceso regulatorio, participan o interactúan diferentes agentes, tanto del sector público como del sector privado. El desempeño de las EPS, así como el contenido y dinámica de los procesos regulatorios en un sector determinado, puede ser afectado positiva o negativamente por las distintas relaciones que se establecen entre los distintos agentes.

Cuadro 6
Participantes y relaciones del sector saneamiento



Fuente: Cannock (2003) y SUNASS.
Elaboración: Roxana Barrantes. 2003.

El cuadro anterior muestra el mapa institucional del sector. Esta red de participantes, cada uno con funciones y responsabilidades distintas, implica cruces funcionales e incentivos cruzados que, si no son adecuadamente coordinados, neutralizan los efectos positivos que cada uno pretende generar.

Por ejemplo, las EPS responden a varias entidades cuyos objetivos, hoy en día, no están necesariamente alineados: los alcaldes, el Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF), la Contraloría General de la República (CGR) y la SUNASS, para mencionar sólo los principales. Los alcaldes, como actores políticos, intentan maximizar la renta política de la prestación de los servicios locales (expandir los servicios sin elevar las tarifas); el MEF, como responsable de la Hacienda Pública, intenta optimizar el gasto público de las empresas de agua; la CGR intenta controlar el uso indebido de los fondos públicos en las empresas; y SUNASS intenta elevar los estándares de servicio para incrementar el bienestar de los usuarios,

Sergio Salinas Rivas
Mauro Gutiérrez Martínez

definiendo una tarifa que refleje el costo económico eficiente de la prestación del servicio. Si bien, no necesariamente estos objetivos son contrapuestos (excepto el primero de ellos con el resto¹⁰), la probabilidad de descoordinaciones, interagencias y duplicación de tareas a cargo de las EPS es significativa, aumentando los costos de transacción y reduciendo la eficiencia en la gestión de la EPS.

Es importante destacar que, los controles y restricciones no son indeseables *per se*, en tanto se trata de empresas públicas. El Estado, como cualquier accionista, tiene el derecho –y la obligación– de velar por el adecuado uso de los recursos utilizados por las EPS. Lo que debe evitarse son las duplicidades innecesarias y las contradicciones entre objetivos de política de las distintas entidades involucradas.

2.3. Duplicidad de Funciones

Como hemos dicho, las empresas de agua públicas se encuentran sujetas al régimen legal del sector público, con las mismas limitaciones y controles a las que se encuentran sujetas todas las entidades del sector público: manejo de recursos; gestión de la empresa; manejo de niveles de ingreso y planes de inversiones; políticas de personal y de contrataciones y adquisiciones.

Se pueden distinguir tres tipos de duplicidades aplicables a las empresas de agua públicas que son particularmente relevantes: i) en el proceso de selección de proyectos de inversión; ii) en el proceso de establecimiento de metas de gestión; y, iii) en el proceso de supervisión.

2.3.1. Duplicidades en la selección de proyectos de inversión

Los proyectos de inversión de las empresas de agua están sujetos a los siguientes controles: i) Sistema Nacional de Inversión Pública, y, ii) Plan Maestro Optimizado.

i) Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹¹

El proceso presupuestal del sector público impone restricciones de austeridad y rigideces en el gasto, que limitan significativamente el acceso a financiamiento de las EPS y, en consecuencia, sus posibilidades de

inversión, dado que el flujo de caja del negocio, usualmente, no permite cubrir las inversiones en obras de infraestructura de agua y desagüe, dada su magnitud significativa.

El SNIP es un sistema administrado por el MEF diseñado para optimizar el uso de recursos públicos en proyectos de inversión a nivel nacional. Es importante señalar que, el SNIP efectúa una evaluación social del proyecto de inversión. En líneas generales, si el beneficio es superior al costo del proyecto, se otorga la conformidad.

Así, para ejecutar un proyecto de inversión, la EPS debe obtener la aprobación del MEF, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de la municipalidad correspondiente. El procedimiento es más complejo si el proyecto incluye un componente de crédito público con garantía del Estado Peruano, en cuyo caso se requiere también la opinión favorable de la Dirección General de Crédito Público del MEF y de la Contraloría General de la República.

ii) Plan Maestro Optimizado (PMO)¹²

El PMO es la herramienta regulatoria utilizada para calcular las tarifas quinquenales por la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en cada empresa. Esta herramienta permite determinar simultáneamente las metas de servicio a alcanzar, en un quinquenio, las inversiones necesarias para lograrlo, y las tarifas requeridas para financiar las inversiones previstas.

La EPS debe proponer al Regulador su PMO, incorporando los proyectos de inversión que estime adecuados. El Regulador evalúa si estos proyectos representan la mejor solución técnica para satisfacer las necesidades de servicio de la población atendida, su dimensionamiento, su calendarización y su impacto tarifario. De ser así, aprueba los proyectos y los tarifica, asociándolos al cumplimiento de metas de gestión específicas.

Sin embargo, en la actualidad el SNIP establece un conjunto de requisitos y criterios de evaluación distintos a los presentados por el PMO, que no asegura que los resultados a los que puedan llegar sean los mismos. A continuación, presentamos una comparación de sus características.

¹⁰ Expandir los servicios requiere efectuar inversiones cuya recuperación normalmente requiere un incremento tarifario. Es posible, sin embargo, que el impacto tarifario sea menor, en la medida que deficiencias en la gestión de la empresa dejen espacio para generar mejoras de eficiencia.

¹¹ Ley 27293, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio del 2000.

¹² La Resolución de Consejo Directivo 033-2005-SUNASS-CD del 7 de noviembre del 2005 aprobó la Directiva sobre el Procedimiento de Aprobación de la Fórmula Tarifaria, Estructuras Tarifarias y Metas de Gestión en los Servicios de Saneamiento y la Directiva para la Formulación de los Planes Maestros Optimizados.

Cuadro 7
Comparación entre el SNIP y PMO

	SNIP	PMO
PARÁMETROS DE EVALUACIÓN		
Tasa de Descuento	Calculada en el 2000 sobre la base de estimaciones de elasticidad de la inversión y del ahorro, la tasa de interés de ahorro y la tasa de ganancia de la inversión a esa fecha.	Se calcula para cada Fórmula Tarifaria, actualizando los parámetros del WACC ¹³ a esa fecha.
Horizonte de Evaluación	General: 10 años. Proyectos de saneamiento: 20 años.	En función a la vida económica del activo.
Valor de recuperación	Si el activo no se ha terminado de depreciar y no tiene uso alternativo, su valor de recuperación es cero.	Al final del horizonte de evaluación, el activo está completamente depreciado, por lo que su valor es cero.
PRECIOS DE MERCADO VERSUS PRECIOS SOCIALES		
Precios	Evaluación con precios sociales.	Evaluación con precios eficientes.
EVALUACIÓN DEL PROYECTO		
Costos	Los costos en la evaluación social son menores a los costos en la evaluación a precios de mercado debido a los factores de corrección empleados.	Los costos están calculados en términos de eficiencia, a precios de mercado.
Beneficios	Los beneficios en la evaluación social se cuantifican considerando los efectos del proyecto en la sociedad. Por ejemplo, la valorización de los menores tiempos de acarreo del agua, valorización de la mayor disponibilidad de agua, entre otros.	Los beneficios están calculados por los ingresos derivados del proyecto: tarifa por cantidad.
Selección	Se acepta el proyecto en el cual la evaluación a Precios Sociales genera un mayor VAN ¹⁴ o si el Índice de Efectividad es mayor. La metodología de Índice de Efectividad es usada cuando no es posible cuantificar fácilmente los beneficios, generalmente en los proyectos de alcantarillado.	Se seleccionan los proyectos de mayor VAN.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

Finalmente, un aspecto importante a destacar es que, a diferencia del SNIP, la aprobación del Regulador del PMO incluye el programa de inversiones proyectadas por la EPS para el quinquenio tarifario, y no por proyecto como en el caso del SNIP. Ello reduce sustantivamente el costo de tramitación burocrática de los expedientes.

2.3.2. Duplicidades en el proceso de establecimiento de metas de gestión

El Convenio de Administración por Resultados (CAR) es un instrumento utilizado por el MEF para incentivar el cumplimiento de las metas y objetivos empresariales, atando a su logro, una recompensa

¹³ WACC: Weighted Average Cost of Capital (Costo de Capital Promedio Ponderado).

¹⁴ VAN: Indicadores de Valor Actual Neto.

para los funcionarios de la empresa¹⁵. Los CAR, luego de suscritos por las partes, generan para la EPS la obligación de alcanzar determinadas metas, cuyo cumplimiento la habilita para acceder a determinadas “recompensas” (bono de productividad para los trabajadores de la entidad).

En el caso del Regulador –SUNASS–, no se utilizan “mecanismos contractuales”. El control de la gestión

se efectúa a través de la aprobación de los PMO, así como de la fiscalización posterior del cumplimiento de las metas¹⁶. En este caso, el incentivo al cumplimiento de las metas se logra a través de la autorización para efectuar aumentos tarifarios o directamente a través del establecimiento de sanciones por el incumplimiento. En el cuadro siguiente se muestra las principales diferencias de estos dos mecanismos.

Cuadro 8
Comparación entre el PMO y CAR

	Convenio de Administración por Resultados (CAR)	Plan Maestro Optimizado (PMO)
Agencia	MEF	SUNASS
Horizonte Temporal	Corto plazo: Periodos anuales.	Largo Plazo: Periodo de cinco años.
Incentivos	Cumplimiento: incremento salariales para los trabajadores (Bonos de Productividad).	Cumplimiento: Incrementos tarifarios. Incumplimiento: Sanciones a las EPS.

2.3.3. Duplicidades en el proceso de supervisión

La supervisión del cumplimiento de la gestión de las EPS se encuentra a cargo de diversas entidades, cada una dentro de su ámbito de competencia. En algunos casos, FONAFE, en su condición de accionista, o la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), en su condición de autoridad presupuestal del sector público, establecen metas presupuestales –e incluso operativas– a cumplir por las empresas; por otro lado, el Regulador fija metas técnicas a cumplir por las EPS en el proceso tarifario, estando facultado a imponer sanciones en caso de incumplimiento¹⁷. A dicha supervisión se suma la que ejerce de manera *ex post* la CGR¹⁸.

Si bien este sistema no tiene porqué incrementar indebidamente los costos de regulación¹⁹ (en el sector privado existen también mecanismos de control y supervisión de la gestión directiva, tales como auditorías, balances y memorias), la falta de consistencia entre las metas fijadas por las distintas

agencias intervinientes sí es un problema que debe corregirse. Por un lado, genera duplicidades e, incluso, señales contradictorias a las EPS que afectan el desenvolvimiento operativo de las EPS; por otro, puede generar, si los objetivos y prioridades institucionales de cada entidad no son adecuadamente coordinados, discrepancias y conflictos entre las agencias involucradas que repercuten negativamente en la eficacia del marco regulatorio aplicable al sector agua.

2.4. Confusión de roles: la autoridad política como operador del servicio

Bajo el actual diseño institucional, la propiedad de las EPS recae en agentes políticos (los municipios y el Gobierno Central), aspecto que favorece la interferencia política en su gestión. En efecto, en su condición de accionistas, tanto las municipalidades como el Gobierno Central tienen el derecho a designar a los directores de las empresas de agua de sus respectivos ámbitos de competencia. La práctica, en estos últimos cinco años, nos muestra que la mayoría de los directores de las

¹⁵ Resolución Directoral 007-2006-EF/76.01 que aprueba la Directiva 005-2006-EF/76.01 –Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Evaluación de los Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 17 de febrero del 2006.

¹⁶ Artículo 6 del Reglamento de Supervisión y Fiscalización de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 015-2004-SUNASS-CD publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el día 13 de junio del 2004.

¹⁷ Artículos 106 y 107 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo 023-2005-VIVIENDA publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 1 de diciembre del 2005.

¹⁸ Artículo 9 del Decreto Supremo 187-2003-EF publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 21 de diciembre del 2003.

¹⁹ En este sentido, no parece muy sólido concluir que estas regulaciones constituyen en sí mismas duplicidades injustificadas que obligan a las EPS a destinar recursos hacia el cumplimiento de estas exigencias, incrementando así innecesariamente los costos de regulación.

EPS han sido seleccionados en función de criterios políticos antes que técnicos, lo que se traduce en falta de independencia y sujeción a presiones políticas de las autoridades de turno.

2.4.1. Conflicto de incentivos

En el marco actual, las autoridades políticas (Gobierno Central y municipios provinciales) asumen un doble rol: un rol político, en su condición de responsables de la prestación de un servicio público básico, y un rol operativo en la medida que controlan la gestión misma de la empresa de agua. Estos roles son, a menudo, contradictorios y, en esa medida, generan un severo conflicto de incentivos que se traduce –como hemos visto– en una deficiente gestión de las empresas públicas de agua.

Dado que los alcaldes y el Gobierno Central son agentes políticos, su comportamiento está orientado a maximizar la “renta política” derivada de su control sobre la prestación de los servicios de agua potable, sobre todo considerando que el agua potable y el alcantarillado son servicios públicos esenciales para la vida humana y altamente valorados por la sociedad, especialmente en los estratos socioeconómicos de menores ingresos, donde usualmente se concentra la mayor proporción de votantes.

Este conflicto de incentivos afecta el proceso de toma de decisiones de las empresas de agua, particularmente en el manejo de las tarifas. Así, en el proceso tarifario, los propietarios de las EPS deben decidir entre dos opciones:

1. Aplicar la fórmula tarifaria aprobada por la SUNASS: En este escenario, la EPS tendrá los recursos suficientes para cubrir los costos de explotación y las nuevas inversiones eficientes que le permitan lograr las metas de gestión que son consistentes con la fórmula tarifaria, con efectos de mejora de la calidad y cobertura del servicio, en beneficio directo de los usuarios. Sin embargo, la autoridad política debe asumir el “costo político” que implica un incremento tarifario, perjudicando –al menos en una visión cortoplacista– sus proyecciones electorales futuras.
2. No aplicar la fórmula tarifaria aprobada por la SUNASS: En este escenario, se afecta la viabilidad financiera de la EPS y no se logra los efectos positivos

anteriormente señalados, perjudicándose la calidad del servicio y su sostenibilidad en el mediano plazo, ya que la empresa no dispone de los recursos para realizar nuevas inversiones. Sin embargo, el alcalde (el Gobierno, para el caso específico de SEDAPAL S.A.) se beneficia en el plano estrictamente político: gana el apoyo de los electores que no van a resultar “perjudicados” por el incremento de la tarifa que pagan por los servicios de saneamiento, viendo incrementado su nivel de aceptación.

Por lo general, este conflicto se resuelve mediante la subordinación de los criterios técnicos a los criterios políticos. Esta situación ha generado una inercia tarifaria en el sector agua en el Perú: desde el 2001, de 45 empresas de agua sólo cinco²⁰ han presentado propuestas tarifarias, poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del servicio en distintas localidades del país.

2.4.2. Ejemplos de interferencia política en la gestión de las EPS

1. A inicios del año 2005²¹, SEDAPAR (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa) presentó su Plan Financiero a la SUNASS, solicitando cinco incrementos tarifarios de 16% para el 2005, 15% para el 2006, 15% para el 2007 y 0.5% para el 2008 y 2009 respectivamente. Luego del estudio tarifario correspondiente, y de conformidad con el procedimiento de aprobación tarifaria (que incluyó la realización de dos audiencias públicas, y un esfuerzo de comunicación importante por parte del Regulador con la sociedad civil local para explicar las razones y la conveniencia del incremento tarifario), el Regulador aprobó incrementos de 16% para el año uno, 14% para el año dos, 6.9% para el año tres y 0% de incremento para los años cuatro y cinco, respectivamente; así, como un incremento en las metas de gestión a exigir a la EPS. Sin embargo, la Junta General de Accionistas (JGA) de SEDAPAR decidió, posteriormente, no aplicar la fórmula tarifaria, las estructuras tarifarias y las metas de gestión que aprobó la SUNASS²², a pesar que el Directorio de esta EPS manifestó estar de acuerdo con la propuesta del Organismo Regulador. Ante la negativa de la JGA, el Organismo Regulador solicitó a SEDAPAR las razones técnicas que sirvieron de sustento para su decisión sin recibir respuesta alguna.

Sergio Salinas Rivas
Mauro Gutiérrez Martínez

²⁰ EMSAPUNO, SEDAPAR, SEDAPAL; mientras que EMFAPATUMBES y EPS GRAU lo han realizado dentro de un proceso de concesión.

²¹ El 9 de febrero de 2005, por Resolución de la Gerencia de Regulación Tarifaria, se admitió a trámite la solicitud de la EPS SEDAPAR de determinación de la fórmula tarifaria para el periodo 2005-2009.

²² Resolución de Consejo Directivo 030-2005-SUNASS-CD del 4 de octubre del 2005.

2. A mediados de 2005²³, EMSAPUNO (Empresa Municipal de Saneamiento Básico de Puno S.A.) presentó a la SUNASS su Plan Financiero, solicitando incrementos tarifarios diferenciados para cada una de las localidades durante el quinquenio²⁴. Sin embargo, antes de la conclusión del estudio tarifario correspondiente, EMSAPUNO solicitó en más de una oportunidad la suspensión del proceso de aprobación de fórmula tarifaria, específicamente, la postergación de la realización de la audiencia pública en la cual debía exponerse su propuesta. El motivo, al parecer, sería el temor a la reacción de la población frente a posibles incrementos tarifarios. Dicha audiencia no se realizó y ante el injustificado retraso en el proceso, el Organismo Regulador lo dio por finalizado.
3. En octubre de 2005, venció la fórmula tarifaria de SEDAPAL aprobada en el 2000. Sin embargo, recién el 2 de diciembre del año 2005, y luego de reiterados requerimientos del Regulador, SEDAPAL presentó su Plan Maestro Optimizado (PMO), conteniendo su propuesta de fórmula tarifaria, estructuras tarifarias y metas de gestión para el quinquenio 2006-2011. La solicitud fue admitida a trámite²⁵, y puesta en conocimiento de la ciudadanía de acuerdo al procedimiento legal vigente. El PMO presentado por SEDAPAL contenía un único incremento de la tarifa media de 136.9% en el primer año del periodo quinquenal. Sin embargo, posteriormente, la empresa solicitó formalmente el retiro del PMO remitido a la SUNASS, "ante la ola de críticas desatada, (que) obligaron al Gobierno a ordenar a Sedapal que retire dicha solicitud"²⁶. Frente a esta situación, la SUNASS dispuso iniciar el procedimiento de aprobación de oficio de la fórmula tarifaria, estructuras tarifarias y metas de gestión de SEDAPAL S.A. para el siguiente periodo quinquenal²⁷.

2.5. Los límites de la política sectorial 2001-2005

Frente a esta situación, la política sectorial 2001-2005 ha consistido, fundamentalmente, en una política de oferta, de carácter clientelista, en la cual el Gobierno Central ha asumido el financiamiento público de obras públicas de infraestructura de agua, sin exigir a cambio compromisos de mejoras de gestión sustantivas. Si bien ello puede ser "políticamente correcto" en el

corto plazo, en el largo plazo, resulta insostenible si no hay mejoras en la gestión de la empresa: cualquier esfuerzo fiscal que se realice va a terminar revirtiéndose en pocos años.

3. AGENDA PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL

Los principales aspectos que deben contemplarse para una reforma institucional del sector agua y saneamiento son los siguientes:

3.1. Objetivos y visión pragmática de mediano plazo

El punto de partida para una reforma es identificar claramente el objetivo de la misma. En tal sentido, es vital tener una visión pragmática de mediano plazo sobre adónde debe dirigirse el sector y cuál es el papel de la regulación en ese contexto.

En un horizonte de tres a cinco años, es probable que coexistan un conjunto de localidades atendidas por operadores privados, a medida que se vayan concretando los procesos de participación del sector privado impulsados por el Gobierno, con otro conjunto de localidades atendidas por operadores públicos.

Este escenario nos sugiere la necesidad de que la política sectorial contemple dos grandes líneas de acción: por un lado, continuar con un programa de concesiones –u otra modalidad de Participación del Sector Privado (PSP)– que ayude a atraer inversiones en el sector, en coordinación con las autoridades locales responsables del servicio, y, por otro lado, diseñar e implementar urgentemente un programa de mejoramiento del gobierno corporativo de las empresas públicas de agua. Concentrarse sólo en lo primero y descuidar lo segundo significa, en los hechos, desatender el servicio a un segmento importante de la población.

La regulación, por su parte, debe responder a este contexto probable. En nuestra opinión, no existe razón para diferenciar en el tratamiento a empresas públicas o privadas. La razón final de la regulación es procurar que el servicio se preste en condiciones que garanticen su sostenibilidad en el mediano plazo a un precio que refleje el costo económico de prestar el servicio. Una regulación diferenciada que "tome en cuenta" restricciones institucionales actuales sólo sirve para trasladar al usuario los costos de la ineficiencia de estas

²³ Mediante Oficio 252-2005 EMSAPUNO-GG de fecha 27 de junio del 2005, EMSAPUNO remitió a SUNASS su plan financiero a fin de dar inicio al trámite de fijación de la fórmula tarifaria para el periodo 2005-2009.

²⁴ El incremento acumulado solicitado para el quinquenio fue el siguiente: Puno, 55.25%; Ilave, 46.74%; Juli, 46.74% y Desaguadero, 61.75%.

²⁵ Resolución de la Gerencia de Regulación Tarifaria 001-2006-SUNASS-GRT de fecha 6 de enero del 2006.

²⁶ Editorial del diario Gestión del 04 de marzo del 2006.

²⁷ Resolución de la Gerencia de la Regulación Tarifaria 003-2006-GRT.

empresas, y la incapacidad del Estado para corregir esta situación.

3.2. El programa de concesiones y participación del sector privado

El programa de concesiones y, en general, las distintas modalidades de PSP constituyen instrumentos potentes para revertir progresivamente el déficit de infraestructura que actualmente enfrenta el sector. La PSP puede atraer o comprometer nuevas inversiones en aquellas zonas en las que el negocio sea atractivo desde un punto de vista privado para recuperar las inversiones a través de tarifas. De otro lado, la PSP puede aportar mejoras significativas en la gestión misma de las empresas, elemento sustantivo para garantizar la sostenibilidad de las inversiones. En este línea, mediante esquemas de asociación público-privadas, el Estado puede asumir parte del financiamiento para las inversiones requeridas en localidades no rentables, desde el punto de vista privado, encargando al sector privado la gestión del negocio. Estos esquemas pueden reducir la presión sobre las tarifas en la medida que las condiciones concesionales de crédito se incorporan en el modelo tarifario vía una reducción de la tasa de descuento utilizada en los cálculos, y las donaciones, a su vez, no forman parte de la base de capital regulatorio.

Sin embargo, la PSP tiene límites. En efecto, por un lado, es posible que restricciones de carácter económico impidan la concreción de procesos de concesiones en ciertas regiones del país. Por ejemplo, localidades con bajos niveles de ingreso de la población pueden hacer inviable la recuperación a través de tarifas de las inversiones requeridas, limitando el interés privado de participar en estos procesos aun bajo esquemas de asociación público-privada; o mercados de tamaño reducido pueden no ser atractivos para una empresa privada de cierta experiencia y envergadura.

Por otro lado, restricciones de carácter institucional, tales como la propia resistencia de la población a la incorporación del sector privado en estos servicios – considerados por muchos como estratégicos o como

un derecho esencial que no puede ser entregado al “interés privado”– pueden hacer impracticable cualquier solución privada. No olvidemos que estos procesos son voluntarios y su éxito depende de manera sustantiva del apoyo de las autoridades locales²⁸.

Experiencias internacionales²⁹ muestran que si la población no es adecuadamente satisfecha con el servicio, la sostenibilidad de la concesión es incierta, razón por la cual debe evaluarse detenidamente la conveniencia de llevar adelante un proceso de PSP sin un respaldo apropiado por parte de la población³⁰.

3.3. Gobierno corporativo de las EPS

Como hemos visto en la sección anterior, las autoridades políticas controlan la gestión de las empresas de agua³¹, confusión de roles que genera la subordinación de los criterios técnicos a los criterios políticos de las autoridades de turno.

Este problema estructural del marco institucional debe ser corregido de manera urgente, de lo contrario, cualquier esfuerzo tarifario o de captación de inversiones que se lleve adelante será insostenible en el mediano plazo.

La respuesta de política pública debe consistir en generar mecanismos para introducir criterios privados de gestión en las empresas públicas de agua, eliminando el tratamiento de entidades gubernamentales que, hoy en día, predomina. Para ello, se requiere asegurar el profesionalismo y la independencia técnica de los órganos de gestión de las empresas de agua respecto de las autoridades políticas de turno. Kingdom y Van Ginneken³² sugieren cuatro principios básicos de buen gobierno corporativo que deben cumplirse para institucionalizar una buena performance en las empresas públicas de agua: autonomía (independencia de los gestores profesionales sin interferencias arbitrarias de terceros); rendición de cuentas (mecanismos de control ante terceros de las decisiones de política empresarial, del uso de los recursos y de los resultados obtenidos); orientación al cliente (atender y escuchar las

²⁸ En el caso del proceso de concesión de los servicios de saneamiento de las provincias en las que opera la EPS GRAU S.A., sólo las provincias de Piura y Paita decidieron entrar al proceso, mientras que las provincias de Sullana, Talara y Morropón decidieron no participar.

²⁹ La concesión de Cochabamba en Bolivia fracasó a los pocos meses de su otorgamiento debido a desbordes populares frente a incrementos tarifarios.

³⁰ En el caso de los procesos de concesión de Tumbes y Piura, SUNASS realizó un trabajo de convencimiento de la opinión pública local que implicó reuniones separadas con más de 50 líderes de opinión locales en Tumbes, y 70 en el caso de Piura y Paita.

³¹ SEDAPAL se encuentra adscrita funcionalmente y bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento conforme a la Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el día 25 de julio del 2002 y a la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo 002-2002-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 9 de setiembre del 2002.

³² KINGDOM, William y Meike VAN GINNEKEN. “From Best Practice to Best Fit: Reforms to Turn Around and Institutionalize Good Performance in Public Utilities”. Banco Mundial-Water Aid Workshop. 2004.

demandas de los usuarios de los servicios de agua); y orientación al mercado (recorrer al mercado cuando ello sea posible e introducir incentivos de mercado en la gestión de la empresa). Ninguno de estos principios se cumple hoy en día en las empresas públicas de agua peruanas.

En este contexto, una referencia a evaluar es el caso de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito³³, que operan bajo supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros. Estas empresas tienen la misma estructura de propiedad que las empresas de agua municipales, sin embargo muestran resultados sustancialmente superiores. ¿A qué se debe la diferencia? En nuestra opinión, la razón radica en una estructura de gobierno corporativo diferente, que permite aislar los órganos de dirección de las Cajas de la injerencia de las autoridades locales.

En efecto, la composición del directorio de las cajas restringe, por un lado, la presencia de las autoridades municipales a una participación minoritaria y, por otro, asegura la participación de representantes de la sociedad civil local³⁴ que obedecen a criterios institucionales de otra índole. Ello garantiza que el directorio no responda a motivaciones políticas a pesar del régimen de propiedad municipal que mantiene. El mecanismo de selección previsto garantiza que sean las propias entidades de la sociedad civil las que efectivamente elijan a su representante, limitando la participación de la municipalidad a la formalización del nombramiento.

Por el contrario, el directorio de las empresas de agua municipales está compuesto íntegramente por miembros designados por los alcaldes³⁵, lo que hace que dependan y respondan casi exclusivamente a sus intereses políticos³⁶. Inclusive, se observan casos de miembros del directorio que han sido removidos cuando asumen una posición contraria a la promovida por los alcaldes³⁷.

En el caso de SEDAPAL, la definición política del Gobierno respecto a la estrategia de mejoramiento de los servicios que desee implementar es clave: si se pretende mantener a SEDAPAL como empresa pública de agua, es de aplicación el mismo análisis antes expuesto; si se decide entregarla en concesión, no. En la actualidad, los órganos de gobierno de la empresa están directamente controlados por las autoridades políticas, aspecto que es necesario revertir. FONAFE es la responsable de la designación del directorio de la empresa, dado que el accionista es el Gobierno Central. Sin embargo, el directorio de FONAFE está integrado por cinco miembros del Consejo de Ministros, careciendo por ello de la autonomía necesaria para garantizar un manejo técnico de las empresas que controla. En los últimos cinco años, los presidentes del directorio de la empresa han sido todos vinculados al Ministerio de Vivienda³⁸.

El modelo de gobierno corporativo debe contemplar medidas destinadas a evitar el reemplazo del directorio en caso de desacuerdo con las directivas políticas de las autoridades políticas. De otro lado, un mecanismo apropiado de gobierno corporativo debe también contemplar esquemas de remuneración por resultados, que aseguren los incentivos adecuados para los gestores de estas empresas. En tal sentido, atar la remuneración de los principales funcionarios de las empresas de agua a la consecución de las metas regulatorias resulta de vital importancia. Existen diversos mecanismos para ello, y abundante literatura de consulta³⁹; en cualquier caso, es preferible que el mecanismo sea transparente y conocido por la población a fin de evitar cuestionamientos posteriores que afecten el desempeño de los funcionarios.

3.4. Gobierno regional versus gobierno local⁴⁰

Un aspecto clave en el diseño de un modelo institucional para los servicios de agua potable y desagüe es el referido a la determinación del nivel del

³³ Ver Decreto Ley 23039, Decreto Legislativo 770 y Decreto Supremo 157-90-EF.

³⁴ Ver Decreto Supremo 157-90-EF, que norma el funcionamiento de estas instituciones.

³⁵ En el caso de la EPS de Ayacucho, el alcalde decidió nombrar como miembro del directorio a un pariente suyo, lo que generó fuertes críticas de la población. El directorio fue removido en poco tiempo.

³⁶ Cabe anotar que, la reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento promovida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no resuelve este problema. En ella se señala que "ninguna municipalidad puede tener más de dos directores", sin embargo, no se asegura la presencia de directores independientes que eviten la interferencia de las autoridades políticas. Ver el artículo 40 del Decreto Supremo 016-2005-VIVIENDA publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 6 de agosto del 2005. El caso reciente de EPS Selva Central confirma lo señalado. De acuerdo a información periodística en sesión a puerta cerrada en el municipio de San Ramón, la Junta de Accionistas de la empresa designó al nuevo directorio por tres años, designación cuestionada por los usuarios de esa ciudad y por el municipio provincial argumentando que se trata de representantes políticos de las autoridades locales. Diario Correo Selva Central del 30 de marzo del 2006.

³⁷ En el caso de SEDAPAL, el directorio de la empresa fue removido luego de expresar su conformidad con la fórmula tarifaria aprobada por SUNASS en el año 2005.

³⁸ Durante la administración Toledo, el entonces viceministro de saneamiento, miembro del entorno presidencial, fue a la vez presidente de SEDAPAL. Posteriormente, fue designado presidente el director nacional de saneamiento.

³⁹ Ver MILGROM, Paul y John ROBERTS. "Economics, Organization and Management". Prentice Hall. Parte V. 1992.

⁴⁰ Ver FOSTER, Vivien. "Policy Issues for the Water and Sanitation Sectors". Banco Mundial. 1996.

Estado al cual debe encargarse la responsabilidad por su prestación. ¿Cuál es el nivel estadual óptimo para garantizar una organización apropiada de los servicios?

Si bien encargar a las municipalidades provinciales el servicio, como sucede actualmente, puede tener como justificación la proximidad del gobierno local con la población, lo que permitiría una identificación más rápida y certera de las necesidades a satisfacer, también genera dificultades que es preciso evaluar.

En efecto, la titularidad a favor de las municipalidades genera los siguientes problemas: i) elevados costos de transacción en la toma de decisiones colectivas al interior de las empresas de agua debido a las divergencias de intereses entre las municipalidades involucradas, ii) desaprovechamiento de economías de escala y sinergias generadas en los casos en los que la infraestructura de saneamiento excede la jurisdicción de una municipalidad provincial, y iii) tendencia a la atomización de las empresas de agua municipales.

En efecto, la presencia de diversas autoridades políticas, en el ámbito de servicio de una misma empresa, entorpece la toma de decisiones. Cada autoridad puede tener objetivos distintos, sobre todo si representan a partidos políticos distintos, lo cual hace muy difícil o costosa la adopción de acuerdos. Más aún, los acuerdos, muchas veces, son frágiles y de corto plazo, pues están basados en alianzas de carácter político y no en estrategias empresariales de mejoramiento del servicio. La renovación de autoridades en cada elección y la nueva distribución del poder político supone una revisión de los acuerdos vigentes y la adopción de nuevas alianzas. Este vaivén complica seriamente la posibilidad de fijar estrategias o políticas de largo alcance, imprescindibles en sectores cuyas inversiones son de magnitud elevada y lenta maduración, y que, por lo tanto, requieren de estructuras de financiamiento de largo plazo. Ello limita las posibilidades de expansión del servicio y su sostenibilidad misma.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del proceso de concesión de Piura y Paita. La empresa prestadora EPS Grau (predecesor del concesionario privado) atendía a cinco jurisdicciones provinciales (Piura, Paita, Sullana, Talara y Morropón); sin embargo, sólo dos de ellas han consentido en llevar adelante el proceso, obligando a escindir la empresa. Si bien del proceso de concesión se espera ganancias de eficiencia importantes y mejoras en la provisión del servicio, es cierto, también, que la escisión de la empresa ha conllevado pérdidas de economías de escala.

Aún más, de acuerdo a ley, las municipalidades distritales de cada localidad atendida por la EPS son también accionistas, lo que multiplica las dificultades antes descritas para la adopción de acuerdos al interior de las EPS. Así, pueden observarse casos en los que existen más de veinte municipalidades representadas en la Junta General de Accionistas, como Piura⁴¹ y Arequipa⁴², por citar sólo algunos ejemplos. El propio criterio para determinar la participación accionarial de cada municipalidad resulta en sí mismo una fuente de conflictos: depende de la población existente en cada localidad, variable que de por sí es dinámica y difícil de calcular. En los hechos, esta regla no se cumple.

De otro lado, en monopolios naturales –como es el caso de los servicios de agua y desagüe– una mayor población servida por la empresa de agua permitiría reducir costos medios de producción, en la medida que la misma red de infraestructura (plantas de tratamiento de agua cruda, plantas de tratamiento de aguas servidas, represas y reservorios, etcétera) pueda atender apropiadamente distintas localidades. Sin embargo, si estas localidades no coinciden con el ámbito jurisdiccional de las municipalidades provinciales respectivas, se crean dos empresas diferentes, incurriéndose en mayores costos totales en la prestación del servicio, lo que se traduce en mayores requerimientos tarifarios.

Tampoco son desdeñables los beneficios de incluir dentro del ámbito de servicio de una empresa de agua zonas de menores ingresos *per capita* junto con zonas de niveles socioeconómicos más altos (aun cuando no existan ahorros o sinergias significativas), pues ello permite transferencias interlocalidades (subsidio cruzado), que financien el acceso al servicio de poblaciones en riesgo.

Finalmente, esta titularidad también produce iniciativas recurrentes de las municipalidades para “independizar” sus servicios de agua, mediante la escisión u alguna otra forma de separación de la empresa de agua provincial. Entre 1999 y 2005 se han producido aproximadamente treinta y ocho⁴³ comunicaciones por parte de las empresas referidas a la escisión.

La falta de cobertura de los servicios en sus localidades –así como su escaso “peso relativo” en las decisiones de las juntas de accionistas– empujan a estas municipalidades a intentar buscar resolver por su cuenta los problemas de abastecimiento que enfrentan. Sin embargo, el remedio puede ser peor que la

⁴¹ Veinticinco municipalidades distritales y provinciales.

⁴² Treinta y tres municipalidades distritales y provinciales.

⁴³ Fuente: SUNASS.

enfermedad, pues en muchos casos la creación de nuevas empresas de agua de ámbito más reducido (incluso distritales) es económica y financieramente inviable, por lo que el resultado probable de estas decisiones es un deterioro aún más acelerado de los servicios de agua. Una sana estrategia empresarial sugiere, más bien, promover la consolidación de las empresas de agua en unidades de mayor alcance para aprovechar las economías de escala.

En este orden de ideas, la asignación de la titularidad sobre el servicio de agua y alcantarillado al gobierno regional puede ayudar a: i) facilitar el proceso de consolidación de empresas de agua en empresas de agua regionales permitiendo el aprovechamiento de economías de escala, ii) frenar la tendencia a la atomización y desintegración de las empresas de agua, iii) facilitar los procesos de concesión en la medida que permitiría concentrar en una sola autoridad el poder concedente.

Naturalmente, la implementación de una medida de este tipo requiere un fuerte apoyo político. Los cambios institucionales drásticos siempre generan ganadores y perdedores, por lo que es necesaria una evaluación apropiada del contexto político para preparar respuestas adecuadas a las resistencias que planteen los perdedores y generar alianzas eficaces con los ganadores.

3.5. Coordinación intergubernamental: MEF - SUNASS: PMO y SNIP, PMO y CAR

Si bien es incuestionable que existan distintos niveles de control de las empresas públicas de agua (como por ejemplo, a nivel de contraloría o a nivel presupuestal), resulta necesario eliminar las inconsistencias entre las distintas agencias del Estado involucradas.

En esta línea, la armonización de los siguientes dos procesos puede generar un impacto positivo inmediato y se puede lograr sin mayores dificultades:

i) PMO - CAR

Como hemos visto, el PMO es la herramienta regulatoria utilizada para calcular las tarifas por la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en cada empresa. En el PMO, se determinan las metas de servicio a alcanzar por la empresa de agua en cada uno de los cinco años del intervalo tarifario.

A su vez, el CAR es un instrumento utilizado por el MEF para incentivar el cumplimiento de las metas y objetivos de las entidades públicas. El logro de las metas genera el derecho a una recompensa para los funcionarios de la empresa.

Es necesario que las metas fijadas en los CAR recojan o sean compatibles con las fijadas por el Regulador a través del proceso tarifario⁴⁴ –normalmente asociadas a niveles de cobertura y calidad del servicio– de manera que estos instrumentos converjan hacia la consecución de las metas técnicas regulatorias y se evite la generación de señales confusas o contrapuestas.

ii) PMO - SNIP

Como hemos visto, el proceso de autorización de los proyectos de inversión pública requiere el visto bueno del SNIP. Del mismo modo, el PMO contempla una definición de las soluciones técnicas apropiadas para cada empresa de acuerdo al balance hídrico que presente y el cálculo del impacto tarifario de las inversiones requeridas. Por tal razón, resulta clave armonizar estos mecanismos, de tal manera que las inversiones públicas sean atadas a un programa de tarificación de las empresas de agua receptoras de la inversión.

Este proceso de tarificación de inversiones públicas ofrece la ventaja de que permite determinar en función del balance hídrico proyectado: i) la conveniencia de la solución técnica propuesta; ii) el adecuado dimensionamiento de la inversión pública a ejecutar; iii) la calendarización y programación apropiada de las inversiones tomando en cuenta la oferta y demanda de agua proyectadas; iv) el impacto tarifario de la inversión; y v) la sostenibilidad y recuperación de las inversiones, evitando el posterior deterioro de la infraestructura construida por falta de mantenimiento.

Conviene anotar que, las evaluaciones del PMO son complementarias a las del SNIP antes que opuestas. En efecto, mientras que el SNIP se concentra en una evaluación social de los proyectos de inversión pública, el PMO utiliza un enfoque de flujo de caja descontado para determinar la tarifa que refleje el costo económico de la prestación del servicio bajo parámetros de eficiencia. En todo caso, al momento de armonizar ambos instrumentos es conveniente tomar especial cuidado para evitar duplicidades que incrementen innecesariamente el trámite de aprobación tanto del SNIP como del PMO.

⁴⁴ Actualmente, ya se ha dictado la Directiva 005-2006-EF/76.01 aprobada mediante Resolución Directoral 007-2006-EF/76.01, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el día 17 de febrero del 2006, que armoniza de manera apropiada estos instrumentos.

4. CONCLUSIONES FINALES

4.1. Proyecto de Ley de Modernización Institucional del Sector Agua

El análisis expuesto muestra deficiencias, en el actual marco institucional del sector, que es necesario corregir mediante la modificación de la Ley General de Servicios de Saneamiento. Los aspectos centrales de la reforma son: i) profesionalización de la gestión operativa de las empresas públicas de agua, independizando el directorio y las gerencias técnicas del poder político de turno, mediante un proceso de selección y remoción que involucre la decisión de otras instituciones de la sociedad civil, ii) definición del nivel estadual apropiado para encargarse de la responsabilidad por la provisión del servicio, regional o municipal, iii) eliminación de la intervención de las juntas de accionistas en el manejo tarifario de las empresas de agua, y iv) opinión del Regulador en cambios que afecten el marco regulatorio del sector.

4.2. Armonización de procesos dentro del sector público

Las autoridades públicas deben coordinar su participación en los distintos procesos que cada una tiene a su cargo, a fin de evitar inconsistencias y duplicidades. En particular, es conveniente evaluar el funcionamiento en la práctica de la compatibilización entre el CAR y el PMO efectuada entre SUNASS y el

MEF de manera que se orienten los incentivos de las empresas de agua hacia el cumplimiento de las metas regulatorias. Asimismo, es también importante la compatibilización entre el SNIP y el PMO, a fin de atar el uso de recursos públicos a los procesos de tarificación de cada empresa, con el objeto de aumentar la calidad de la selección de los proyectos de inversión, su impacto tarifario y las metas de mejora en la calidad del servicio asociadas.

4.3. Implementación del programa de tarificación y reordenamiento tarifario de las empresas de agua

Es necesario continuar con el proceso de tarificación de la totalidad de las empresas de agua del país. El PMO debe permitir determinar la señal económica que refleje el costo de oportunidad de los recursos destinados a la prestación del servicio de agua en cada localidad, y la programación de las principales obras de infraestructura necesarias para permitir un adecuado abastecimiento del servicio en cada localidad, orientando de manera técnica los esfuerzos de financiamiento público o privado a realizar en adelante.

También, debe continuarse con el proceso de reordenamiento tarifario en cada una de las empresas de agua, a fin de reducir el número de precios que hoy día cobran las empresas, procurando la simplificación, y la focalización del subsidio cruzado implícito en los sectores sociales de mayor vulnerabilidad.

Sergio Salinas Rivas
Mauro Gutiérrez Martínez