

Anexo A – Regulación en el Sector de Saneamiento

A1 LOGICA DE LA REGULACIÓN EN EL SECTOR DE SANEAMIENTO

Como se mencionó en la *Sección 2*, la regulación puede describirse como un “control sostenido y concentrado de un organismo público sobre las actividades que son valoradas por la comunidad”. Los servicios de agua y saneamiento son un primero ejemplo de actividades que son valoradas por una comunidad, ya que involucran un producto esencial a la vida. Como tal, históricamente han sido consideradas como responsabilidad del sector público. Sin embargo, los gobiernos están delegando crecientemente la provisión de estos servicios a un organismo privado o público independiente del gobierno, lo que crea la necesidad de la regulación.

Debajo, analizamos en más detalle las razones para regular los servicios de agua y saneamiento, distinguiendo entre aquellos relacionados con la presencia de fracasos del mercado en el sector y aquellos relacionados con la necesidad de proteger el mercado de la interferencia política.

A1.1 Fracasos de mercado

Tres principales fracasos de mercado afectan al sector de agua: las características de monopolio natural, las asimetrías de información y los efectos externos.

Características de monopolio natural. Bajo condiciones normales de operación, los servicios de agua y saneamiento son más baratos cuando son provistos a través de una red subterránea. Debido a los altos costos de construcción, no es económico construir y operar dos redes paralelas, lo que implica que los servicios de agua y saneamiento son considerados generalmente como “monopolios naturales”. En estas circunstancias, generalmente se le concede derechos de monopolio a una sola empresa para suministrar los servicios de agua en una sola área geográfica. Esto implica que no se puede introducir la competencia y que la regulación pública es necesaria para asegurar que esta compañía no abuse su poder de monopolio cobrando precios demasiado altos o bajando los costos de la producción de forma amenazadora para aumentar sus ganancias (en ausencia de ganancias por eficiencia, las reducciones de costos normalmente producirían una baja calidad de servicio).

Sin embargo, en las áreas pobres sin acceso a agua por tuberías, podría, durante varios años, ser antieconómico o impracticable construir una red. Durante ese “periodo transitorio”, los servicios de agua son normalmente suministrados a través de otros medios, como camiones cisternas o piletas públicas. Estas soluciones “sin red” no tienen esas características de “monopolio natural” por lo que pueden introducirse características de competencia. En este caso, la regulación debe asegurar que todos los proveedores, ya sean grandes o pequeños, puedan competir en las mismas condiciones, para asegurar que la presión de la competencia juegue su rol en la reducción de precios y la mejora de la calidad.

Asimetría de la información. Otra motivación para regular los servicios de agua es que la información respecto al servicio no es compartida igualmente entre el proveedor de servicios de agua y los consumidores. Por ejemplo, es muy difícil que los consumidores de agua evalúen si el agua es de buena o mala calidad hasta que la hayan consumido, y la mala calidad puede tener consecuencias muy severas. Si el agua suministrada es de baja calidad, podría impactar en la reputación del proveedor y reducir las ventas, pero sólo en el largo plazo y si existen otras alternativas de suministro; mientras tanto, muchas personas pueden enfermarse. Por consiguiente, el gobierno necesita intervenir para definir la metas de calidad y supervisar el cumplimiento de dichos objetivos.

Al hacerlo, debe enfrentar otro problema de asimetría de información - la dificultad de acceder a la misma cantidad de información a la que accede el proveedor. Esto a menudo es lo que es considerado el problema del “agente principal”. La clave para enfrentar este problema es introducir requisitos de información y adquirir la habilidad de supervisar la calidad de la información. Hacemos notar que en las áreas pobres, donde la información es escasa, las fuentes directas de información (vía agentes de enlace) puede proporcionar una muy buena alternativa a la información publicada.

Efectos externos. Finalmente, la provisión de agua y saneamiento es considerada socialmente importante porque tiene efectos externos, es decir aquellos que van más allá del consumidor

individual o el proveedor de servicios y afectan a una porción más grande de sociedad. Por ejemplo, la provisión de agua contaminada puede causar una epidemia que puede extenderse más allá de aquellos que han consumido el agua, como puede ser el caso con el cólera. La sobre-extracción del acuífero para servir a un área puede derivar en que no exista agua suficiente para otras partes de la ciudad o para otros tipos de uso, como la agricultura. Éstos son conocidos como efectos externos negativos, por constituir amenazas a la salud, seguridad o costos ambientales o riesgos para la sociedad en conjunto. Por otro lado, los servicios de agua y saneamiento también pueden generar efectos externos positivos. Por ejemplo, un aumento en el tratamiento de las aguas servidas en un área puede mejorar el ambiente en el que vive la población localizada cerca de la descarga de alcantarillado anterior, aun cuando no estén conectadas a la red de alcantarillado.

Debido a la presencia de esos “efectos externos”, el sector público necesita intervenir para asegurarse que los productores, y a través de ellos los consumidores, acarrean el costo social completo de sus actividades, y proporcionen el nivel óptimo de servicio.

A1.2 Protección de la interferencia política

El segundo papel de la regulación es proteger a los consumidores y operadores privados de la interferencia política. La regulación puede proteger al sector privado de cambios, políticos o inesperados, en las condiciones de operación que pueden ser impuestos por funcionarios electos y que irían contra los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, antes de unas elecciones importantes, un alcalde puede estar tentado de reducir los precios de agua para poder “comprar” popularidad, ignorando los requisitos financieros de la compañía de agua ya sea pública o privada. Por consiguiente, si la regulación es considerada -como debería ser- como una herramienta técnica, puede ayudar a poner los requisitos de desarrollo a largo plazo del sector de agua antes que los intereses políticos de corto plazo, beneficiando así el interés público a largo plazo.

A2 REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EUROPA

A2.1 Autorregulación y regulación por contrato en Francia

En Francia, los servicios de agua y saneamiento son servicios públicos en y, en consecuencia, los activos de agua y saneamiento deben estar en manos públicas. Las responsabilidades para los servicios de agua se encuentran a nivel municipal. Los alcaldes pueden escoger entre suministrar agua y saneamiento a través de los servicios municipales (*régie*) o firmando contratos de delegación de largo plazo para otorgar, a operadores privados, la administración de estos servicios (*affermage* o contratos de arriendo) o también las responsabilidades de invertir en el sistema (contratos de concesión).

Si la alcaldía proporciona servicios directamente, está a cargo de las funciones de operación, definición de políticas locales y de regulación. Este modelo puede describirse como de “autorregulación” y básicamente se basa en la premisa de que el alcalde elegido conoce el interés público de la comunidad local y puede servir estos intereses directamente. Si la municipalidad delega el servicio (es decir las funciones de operación), las funciones de definición regulatoria y de políticas se encuentra en manos del alcalde que regula en función a las condiciones del contrato que ha firmado con la compañía privada.

Varios problemas han surgido con este sistema en los recientes años, con ciertos alcaldes que intentan abusar su posición de fuerza para actuar contra el interés público. Como resultado, la regulación externa de la relación contractual se ha fortalecido recientemente (por ejemplo, para asegurar que el contrato esté armado en una base competitiva) y supervisando las instituciones que se han reforzado (con atribuciones de control concedidas a las oficinas de auditoría nacionales y regionales). A la fecha, sin embargo, no se ha establecido ningún organismo regulador independiente a nivel nacional, ya que las municipalidades son renuentes a ceder poderes adquiridos a través de la descentralización.

A2.2 Regulación independiente en el Reino Unido

En el Reino Unido, se privatizaron las industrias de red a través de la venta de activos y se concedieron licencias de operación a las compañías privadas por un periodo indeterminado. Esto fue acompañado por el establecimiento simultáneo de organismos gubernamentales

autónomos a nivel nacional a cargo de la regulación de esos operadores en base a sus licencias, como Ofwat para los sectores de agua y saneamiento.

Los factores clave que aseguran la autonomía de estos organismos son la autonomía financiera (sus ingresos vienen de una tasa cobrada sobre los ingresos de las empresas reguladas) y la estabilidad del personal (el regulador principal está en el cargo por un periodo fijo y no puede ser despedido salvo por faltas obvias). Su responsabilidad principal es establecer tarifas a intervalos periódicos (normalmente cinco años), y también involucra el establecimiento de metas de calidad y requisitos de inversión. Estas decisiones se aplican directamente sobre las empresas reguladas, aunque estas últimas pueden apelar esas decisiones ante Comisión de Competencia, una corte de apelaciones autónoma que puede modificar esas decisiones. Sin embargo, la autonomía está algo limitada por el hecho de que el regulador es designado por el Secretario de Estado (quién también está a cargo de otorgar contratos de licencia) y de que algunos decisiones motivadas políticamente han afectado las finanzas de las empresas reguladas.

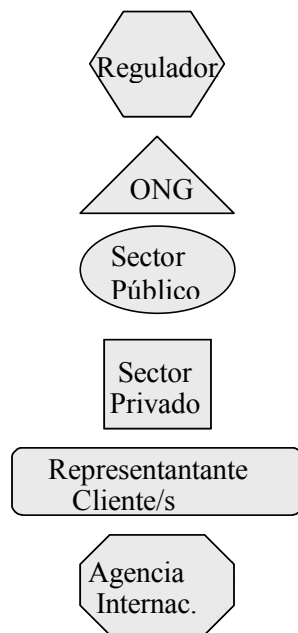
Anexo B – Marcos Reguladores y Alianzas BPD: Hojas de datos

Este anexo presenta información clave sobre los marcos reguladores y contractuales en los que evolucionan las alianzas y analiza la interrelación de ambos. La información se presenta en función al siguiente esquema:

Primero, un resumen general de los marcos reguladores y las alianzas en forma cronológica.

Segundo, se presenta un análisis de los principales rasgos de los marcos reguladores y contractuales, con una concentración particular en los elementos favorables a los pobres.

Tercero, los actores de la alianza, los actores reguladores y otros actores relevantes son presentados brevemente para referencia. Luego se hace una representación gráfica de la estructura institucional que también representa los límites de la alianza en su interior. Para facilitar la comprensión del lector, cada diagrama usa formas comunes para indicar las diversas categorías de actores institucionales involucrados:



A esto sigue un análisis de las alianzas para contestar dos preguntas:

- *La desviación de la alianza del modelo tri-sectorial* - ¿de qué manera la alianza se desvía del modelo tri-sectorial público, privado y sociedad civil?
- *Los acuerdos de alianza* - ¿se establecieron acuerdos explícitos para gobernar las actividades de la alianza en las áreas del estudio de caso?

Finalmente, la interacción entre los marcos reguladores y las alianzas se evalúan en función a tres dimensiones:

- *Impacto de la regulación*: ¿las actividades iniciales de la alianza y su desarrollo estuvieron influenciados específicamente por la regulación? y, si ese es el caso, ¿qué tipo de enfoque adoptó para resolver las potenciales restricciones regulatorias?
- *Participación*: ¿está involucrada la organismo reguladora en la alianza?
- *Replicación*: ¿se está buscando explícitamente la replicación del enfoque de la alianza? y, si ese es el caso, ¿se requiere alguna intervención del regulador?

LA PAZ-EL ALTO, BOLIVIA

Resumen

En julio de 1997 el regulador de los servicios de agua y saneamiento en Bolivia (SUPAGUAS -recientemente denominada Superintendencia de Saneamiento Básico), firmó un contrato de

concesión de 30 años con un operador privado internacional, Aguas del Illimani (una subsidiaria de Ondeo). El contrato de concesión incluía ambiciosas metas de cobertura para la provisión de servicios de agua y saneamiento casi exclusivamente a través de conexiones domiciliarias (excepto en el área no servida). El concesionario formó una alianza con organismos del sector público (incluyendo al regulador de servicios de agua y saneamiento) y donantes internacionales para llevar a cabo el proyecto piloto de El Alto.

Los objetivos del proyecto eran proporcionar conexiones a 10,000 hogares de bajos ingresos en tres años (1998-2001), utilizando soluciones de servicios innovadoras y económicas, como el sistema condominial, que podrían ser replicados en todo Bolivia.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Centralizado:** El organismo regulador autónomo (SSB) regula la provisión del servicio de agua en todas las municipalidades del país y es responsable de firmar contratos para la participación del sector privado. Lo que ocurre en otras municipalidades (como la derogación de la concesión en Cochabamba en el 2000) puede tener una influencia en su decisiones para La Paz.
- **Multi-sectorial:** La regulación de saneamiento es realizada dentro de un sistema multi-sectorial de regulación (SIRESE), con un organismo regulador general a cargo de supervisar a los reguladores de sector y solucionar las disputas entre los organismos reguladores y las empresas reguladas.
- **Independencia limitada:** Aunque se supone que el organismo regulador es independiente, en la práctica ha tenido muchas dificultades para establecer una línea diferente de la de los poderes políticos, y en los pocos casos en que ocurrieron disputas entre la SSB y las empresas reguladas, esas disputas fueron solucionadas a nivel político. La independencia institucional es de por sí limitada: por ejemplo, la SSB y las otras autoridades reguladoras sectoriales solo pueden proponer reglas y regulaciones al Ejecutivo, no pueden ser ellas quienes la introduzcan.
- **Favorable a los pobres:** Los pobres están ubicados al centro de los objetivos del contrato de concesión, con metas de cobertura ambiciosas. Es el único proyecto BPD donde la extensión de cobertura fue utilizado como criterio de licitación. Sin embargo, las normas de calidad relativamente inflexibles y los incentivos financieros inapropiados para el operador privado limitan estos objetivos favorables a los pobres.

Actores de la alianza

- **Aguas del Illimani - el proveedor de servicio** - concesionario para los servicios de agua y saneamiento en La Paz y El Alto, subsidiaria de Ondeo.
- **Superintendencia de Saneamiento Básico (SSB) (anteriormente SUPAGUAS) - regulador económico** - el organismo regulador responsable de los servicios de agua y saneamiento. Es responsable de otorgar concesiones, alentar la competencia, aprobar tarifas y verificar que las empresas privatizadas están cumpliendo sus obligaciones.
- **Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos - definidor de políticas** - ministerio a nivel nacional responsable de la creación de códigos y normas y de evaluar el proyecto de El Alto antes de su replicación.
- **Municipalidades - supervisores de obras públicas** - las municipalidades son responsables de otorgar autorizaciones para realizar obras y de supervisarlas.
- **WSP y ASDI - organismos donantes internacionales** - estos organismos tienen un papel de supervisión externa y trabajan como asesores de la alianza.

Actores reguladores

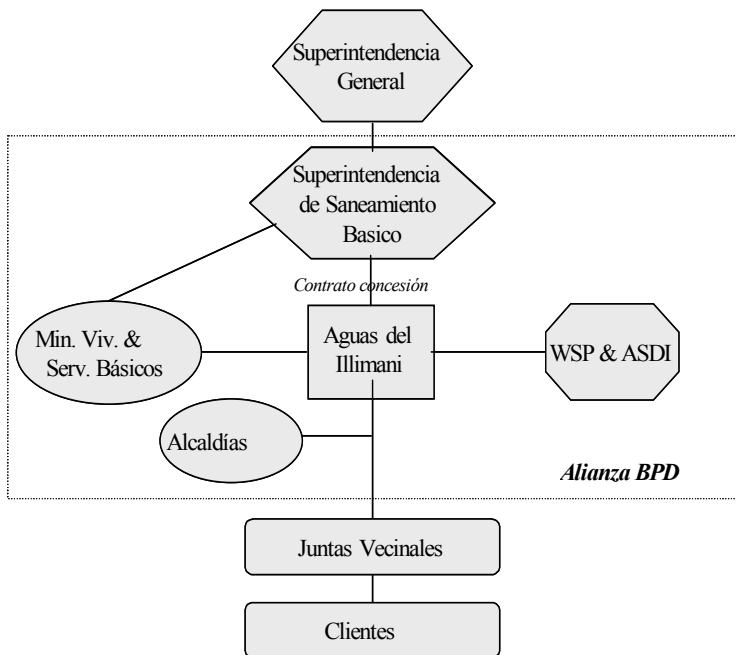
- **Superintendencia General - el regulador general de servicios** - el sistema regulador multi-sectorial (SIRESE) comprende seis organismos reguladoras, cinco de las cuales cubren servicios individuales (agua, electricidad, aceite y gas, telecomunicaciones y transporte), y un sexto, la Superintendencia General que sirve como una organismo de apelaciones. La Superintendencia General proporciona un primer punto de recursos antes de iniciar la revisión judicial comenzado; además es responsable de supervisar las acciones de las cinco superintendencias sectoriales, especialmente respecto a su administración financiera.

- **Superintendencia de Saneamiento Básico (SSB) (anteriormente SUPAGUAS) - el regulador económico** - el organismo regulador a cargo de los servicios de agua y saneamiento.

Otros Actores Importantes

- **Juntas Vecinales** - representantes de la comunidad - grupos de la comunidad que asumen la responsabilidad de las instalaciones domiciliarias y por el pavimento. Ellos no están involucrados formalmente en la alianza aunque la SSB ha intentado incluirlos en el proyecto.

Estructura Institucional



Forma de Alianza

Desviación de la alianza del modelo tri-sectorial: ninguna ONG participa del proyecto, aunque otras partes, como donantes internacionales u organizaciones comunitarias (las “juntas vecinales”) están directamente involucradas.

Acuerdos de alianza: no hay ningún acuerdo explícito, aunque se establecieron formalmente un Comité de Implementación y un Comité Técnico para el proyecto.

Interacción entre el marco regulatorio y la alianza BPD

- **Impacto de la regulación:** las rígidas normas de calidad llevaron a la alianza a adoptar un enfoque piloto (con la aprobación del regulador) para experimentar con normas de calidad alternativas.
- **Participación:** La SSB forma parte del proyecto BPD, aunque sólo como observador.
- **Replicación:** la replicación de la iniciativa piloto, a través de la modificación de las normas nacionales, está explícitamente definida como un objetivo de la alianza. Este proceso probablemente es facilitado por papel del regulador como un observador.

BUENOS AIRES, ARGENTINA

Resumen

En 1992 Aguas Argentinas (una subsidiaria de Ondeo) firmó un contrato de concesión de 30 años para los servicios de agua y saneamiento en la capital federal y 17 suburbios de Buenos Aires. El contrato fue posteriormente renegociado en 1997 para distribuir los costos de conexión de los nuevos clientes a todos los clientes. Aguas Argentinas ha tomado parte en varias iniciativas para desarrollar modelos eficaces para llevar agua y saneamiento a las áreas más pobres de Buenos Aires. A mediados de los 1990s, se realizaron iniciativas piloto en colaboración con una ONG (el Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo -

América Latina (IIED-AL) en los barrios San Jorge y Hardoy, y una organización comunitaria de base (la Fundación Riachuelo -FR) en Villa Jardín. El papel principal de estas organizaciones ha sido recolectar datos respecto a las comunidades a ser servidas y a ser un intermediario entre las comunidades y la empresa. Actualmente se está llevando a cabo la evaluación de estos proyectos piloto. Desde la finalización de estas iniciativas, la empresa ha estado reproduciendo enfoques similares en otros barrios en una escala mayor, trabajando con asociaciones como ADESO, Eva XXI, Alma y Fundación Riachuelo.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Varios niveles de gobierno están involucrados:** tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) están representados igualmente en el directorio del ente regulador (ETOSS).
- **Independencia limitada:** La independencia de ETOSS ha sido coartada repetidamente por la interferencia política en las principales decisiones. Según el contrato, el regulador debería ser quien decida en cualquier renegociación contractual. De hecho, fueron la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Humano quienes ingresaron a las negociaciones y acordaron condiciones con el concesionario con respecto a la modificación del cargo de conexión y la introducción de subsidios cruzados para las nuevas conexiones y las obligaciones ambientales.
- **Limitadas características a favor de los pobres:** la concesión fue inicialmente licitada en base al precio promedio. El concesionario ganó en base a una reducción sustancial de la tarifa volumétrica, pero eso se hizo a expensas del cargo de conexión que fue fijado a un nivel muy alto para ser accesible para los consumidores pobres que quisieran conectarse. Aunque se incluyeron metas de cobertura en el contrato, sólo fueron especificados a nivel de distrito y sólo en términos de porcentaje de población cubierta, un indicador que es notoriamente difícil de medir.

Actores de la alianza

- **Aguas Argentinas - proveedor del servicio** - el concesionario de Buenos Aires, responsable para los servicios de agua y saneamiento en la capital federal y 17 suburbios externos.
- **Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL) - recolección de datos** - responsable de trabajar con las organizaciones comunitarias de base existentes, a través de líderes de la comunidad previamente identificados. Su participación ha implicado principalmente la valoración de la demanda y la intermediación.
- **Fundación Riachuelo (FR) - recolección de los datos** - el mismo papel de IIED-AL

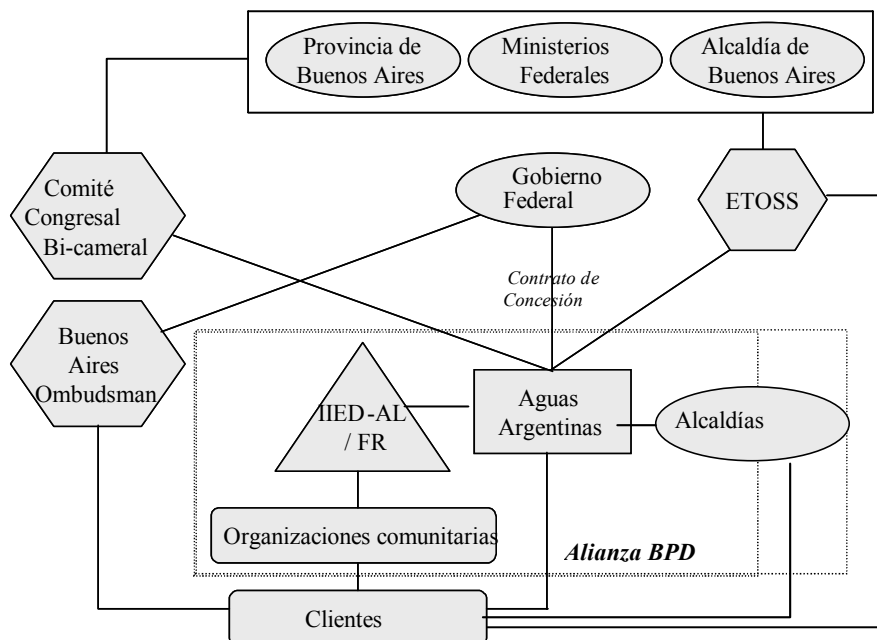
Actores reguladores

- **Ente Tripartito de Obras de Servicios de Saneamiento (ETOSS) - regulador económico** - establecido bajo el marco regulador de la concesión, responsable por regular al operador del sector privado a nombre del gobierno federal (la autoridad contratante). El directorio de ETOSS tiene seis miembros, dos por cada autoridad, el gobierno federal, la capital federal y la provincia de Buenos Aires.
- **Comité Bicameral del Congreso- regulador económico** - el Comité Bicameral del Congreso se estableció primero durante el proceso de licitación de la concesión. Incluye representantes de la Provincia de Buenos Aires, ministerios a nivel federal y la municipalidad de Buenos Aires. Fue convocado nuevamente durante las negociaciones contractuales subsecuentes, cuando ETOSS y Aguas Argentinas no pudieron alcanzar un acuerdo sobre modificaciones contractuales relacionadas con la regulación económica.
- **Defensor del pueblo de Buenos Aires - organismo de apelaciones** - ofrece una oportunidad de recurso para las quejas de los clientes respecto a la provisión de servicios de agua y saneamiento.

Otros Actores Importantes

- **Organizaciones comunitarias** - representantes de la comunidad - organiza las iniciativas en el terreno.

Estructura institucional



Forma de Alianzas

- **Desviación de la alianza de modelo tri-sectorial:** participación de corto plazo de las ONGs.
- **Acuerdo de alianza:** No hay ningún acuerdo explícito que establezca la alianza.

Interacción entre el marco regulador y la alianza BPD

- **Impacto de regulación:** metas de cobertura relativamente ambiciosas llevaron a la alianza a adoptar un enfoque innovador para el suministro de servicios (como la firma de acuerdos de suministro en bloque con SSIPs), aunque esto no requirió una aprobación específica del regulador, cuenta para la meta de cobertura .
- **Participación:** el ente regulador no está involucrado en el proyecto BPD.
- **Replicación:** ya se ha efectuado la replicación del proyecto (sin una ONG) pero no ha habido ningún esfuerzo de modificar el ambiente regulador para que esto ocurra.

CARTAGENA, COLOMBIA

Resumen

En 1995 se formó Aguas de Cartagena (Acuacar) como una empresa de riesgo compartido entre la municipalidad de Cartagena y el operador del sector privado internacional, Aguas de Barcelona para suministrar servicios de agua y saneamiento en la ciudad. Acuacar firmó un contrato de affermage por 26 años con la municipalidad para operar y mantener el sistema de agua y saneamiento dentro de los límites municipales. Los activos permanecen como propiedad de la municipalidad, quién también está a cargo de las nuevas inversiones para la expansión del sistema. En 1998 Acuacar fue también designada como la unidad de implementación de proyecto para un plan de inversiones para toda la ciudad, financiado por el Banco Mundial, otorgando a la empresa compartida la responsabilidad en el desarrollo del sistema. Como parte de este plan, se están extendiendo los servicios en El Pozón en alianza con los comités de la comunidad locales. Para los propósitos de este proyecto, se empleó a una ONG local (MPDL) para dirigir los estudios de demanda de comunidad. A pedido del

alcalde, la empresa también está trabajando en el Barrio Nelson Mandela, aunque Acuacar no tiene ninguna obligación formal de servicio en esta área.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Centralizado:** un organismo regulador del sector de agua a nivel nacional (la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA) realiza la regulación económica, mientras que la responsabilidad de la provisión de servicios recae en las municipalidades. El papel principal del CRA es proporcionar una guía en la definición de tarifas y niveles de calidad a través de la definición de fórmulas generales.
- **Complejidad:** varios contratos están entrelazados, cada uno produciendo obligaciones de naturaleza reguladora. Por ejemplo, como resultado del contrato de préstamo, el Banco Mundial es responsable de algunas funciones de regulación para el control del programa de inversión y de las metas de cobertura.
- **Aspectos limitados a favor de los pobres:** el contrato principal (un contrato de arriendo) no incluye ningún requisito de expansión de red. Sin embargo, el plan de inversión financiado por el Banco Mundial especifica metas de conexiones domiciliarias y establece requisitos de inversión área por área en los contratos de préstamo.

Actores de la alianza

- **Acuacar - proveedor de servicios** - una empresa de riesgo compartido que comprende a la municipalidad, Aguas de Barcelona (Agbar) y algunos inversionistas privados locales. Es responsable de la operación y mantenimiento del sistema de suministro de agua y también actúa como la unidad de implementación de proyecto para un proyecto financiado por el Banco Mundial.
- **Juntas - representantes de la comunidad** - comités locales de la comunidad con quienes Acuacar se relaciona con respecto a la provisión de servicios de agua. Sus responsabilidades son definidas en un memorando de entendimiento (contrato de condiciones uniformes) firmado con Acuacar.
- **MPDL - recolección de datos** - una ONG local responsable de realizar encuestas en la comunidad en El Pozón al inicio del proyecto.

Actores reguladores

- **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) - el regulador económico** - un organismo regulador semi-autónomo dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, responsable de establecer regulaciones para los operadores de servicios de agua públicos y privados, particularmente aquellos relacionados con la definición de tarifas.
- **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) - organismo de monitoreo** - el organismo del sector público responsable de supervisar las actividades diarias de los operadores involucrados en la provisión de servicios públicos, y tomando acción en caso de incumplimiento de las regulaciones nacionales. Tiene divisiones separadas: agua y saneamiento; energía y gas; y telecomunicaciones.
- **Grupos ciudadanos de vigilancia (GCVs) - intermediario** – “puerta de ingreso” de las quejas del cliente.

Otros Actores Importantes

- **El Banco Mundial - proveedor del préstamo** - principal financiador del plan de inversión municipal.

Forma de la alianza

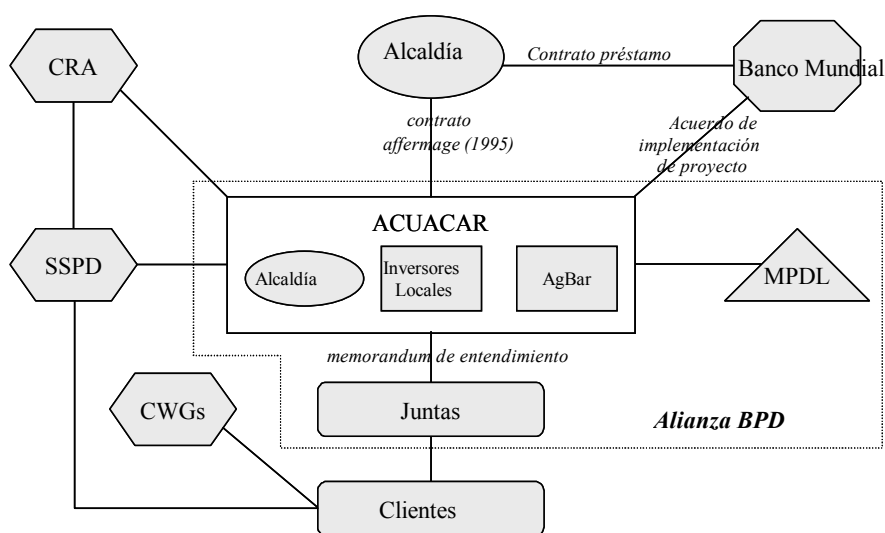
- **Desviación de la alianza de modelo tri-sectorial:** La participación de la ONG fue efímera pero las organizaciones comunitarias estuvieron involucradas permanentemente.

- **Acuerdos de alianza** : no hubo un acuerdo global, aunque Acuacar firmó memorandos de entendimiento con las juntas. La ONG también fue contratada para llevar a cabo ciertas actividades específicas en el área del estudio de caso.

Interacción con la alianza BPD

- **Impacto de la regulación**: la alianza solicitó algunas modificaciones de las regulaciones (por ejemplo, en los métodos de facturación) pero no las logró con el regulador. En consecuencia, tuvo que emplear métodos alternativos, sin autorización, para adaptar la facturación a las necesidades de los pobres.
- **Participación**: el regulador no está involucrado en la alianza. La distancia entre ambos se incrementa por el hecho de que no se encuentran en la misma ciudad y los contactos son difíciles.
- **Replicación**: se busca la replicación por “crecimiento orgánico”, extendiéndose de un área a la próxima.

Estructura institucional



JAKARTA, INDONESIA

Resumen

En 1997 la compañía de agua estatal Pam Jaya firmó un acuerdo de cooperación de 25 años (equivalente a un contrato de concesión) con Thames Water International para la administración y operación del suministro de agua en Jakarta Oriental. Este acuerdo contiene obligaciones de inversión y requiere que el 100 por ciento de la población reconocida en el área de servicio reciba el suministro de agua por tuberías hasta el 2023. Dentro de este contexto, Thames Pam Jaya inició un proyecto de tres años para proporcionar conexiones domiciliarias a 1,600 hogares en el distrito de Marunda, uno de los más pobres en Jakarta Oriental. Entre los socios de este proyecto se incluyen a la municipalidad de Jakarta del Norte y las comunidades locales, pero hasta la fecha no se ha involucrado a una ONG. El enfoque del proyecto en Marunda consistió principalmente de la eliminación de los cargos de conexión, la realización de campañas públicas, simplificación de la facturación, introducción de medidores a prueba de adulteraciones y un fuerte cumplimiento de la política de desconexión para los deudores y los usuarios ilegales.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Local**: la responsabilidad de la provisión del servicio de agua fue transferida del gobierno local a una empresa pública, Pam Jaya, que luego firmó un contrato con Thames Pam Jaya.
- **Regulación en evolución**: según el acuerdo de cooperación, debía establecerse un organismo regulador para emprender varias de las funciones rutinarias de monitoreo y supervisión. Por un periodo interino, el directorio de supervisores de Pam Jaya cumplió esta función, aunque resultó ser poco satisfactorio. En septiembre del 2001, se

- **Acuerdos de alianza:** no hay ningún acuerdo específico de alianza que gobierne el estudio de caso del BPD.

Interacción entre el marco regulador y la alianza BPD

- **Impacto de la regulación:** la alianza no encontró ninguna restricción reguladora al efectuar sus funciones en un ambiente regulatorio relativamente flexible. Las actividades de la alianza que variaron las tarifas (como la eliminación del cargo de conexión) es permitida en otros distritos.
- **Participación:** el regulador (Pam Jaya al momento de la alianza) no tomó parte en el proyecto de Marunda, ni tampoco una ONG. Thames Pam Jaya trabajó directamente con las comunidades.
- **Replicación:** la intención era probar un enfoque en una área antes de extenderlo a otras áreas dentro del perímetro de la concesión: esto ocurrió sin la intervención del regulador.

DAKAR, SENEGAL

Resumen

En 1996 la reestructuración del sector de agua llevó a la creación de dos proveedores nacionales de servicio de agua. SONES, la empresa estatal poseedora de los activos, ha firmado un contrato de concesión de 30 años con el Ministerio de Agua. SdE, el operador privado de servicios de agua y una subsidiaria de SAUR, ha firmado un contrato de affermage de 10 años con el mismo Ministerio. SONES es responsable de la extensión global de la red y de regular el desempeño técnico y de ingeniería de SdE. La relación entre SONES y SdE está formalizada a través de un contrato de desempeño que define metas para provisión del servicio. También se le requiere a SdE que lleve a cabo algunas extensiones de red y su rehabilitación. Dentro de este marco, SONES, SdE y una ONG, ENDA, han ingresado en acuerdos voluntarios para una iniciativa de suministro de agua (“Eau Populaire”) que consiste en instalar piletas públicas medidas, operadas por encargados de piletas que son seleccionados por la comunidad y son clientes de SdE.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Centralizado:** los arreglos contractuales dan las responsabilidades a las empresas de agua pública (SONES) y privada (SdE) para todos los centros urbanos de Senegal. En Dakar dónde se confía mucho en la influencia de las personalidades, las relaciones activas entre los dos son particularmente íntimas.
- **Combinación de funciones:** la empresa dueña de los activos está simultáneamente a cargo de las funciones de operación (las inversiones) y funciones de la regulación. Las inversiones requieren un alto grado de coordinación entre el dueño de los activos y el arrendatario y no han estado exentas de dificultades.
- **Algunas características a favor de los pobres:** Aunque las regulaciones económicas no han sido deliberadamente redactadas para ser favorables a los pobres, existe una tarifa social y el operador de servicio (SdE) recibe un cargo fijo por cada metro cúbico de agua vendido. Esto significa que no existe ningún desincentivo económico para vender el agua en las áreas pobres. Además, SdE tiene un interés directo en el suministro en bloque a los operadores de piletas públicas ya que así son más fáciles y baratos de administrar y son mejores pagadores que los clientes individuales.

Actores de la alianza

- **SONES - dueño del activo y el regulador económico** - la empresa de agua y saneamiento que es responsable de la extensión general de la red. También regula el desempeño técnico y de ingeniería del SdE (ver abajo). Ha firmado un contrato de concesión de 30 años con el estado, representado por el Ministerio de Hidráulica y es co-signatario del contrato de affermage con SdE.
- **Sénégalaise des Eaux - proveedor de servicio** - el operador del sector privado (una subsidiaria de SAUR) que ha firmado un contrato de affermage con el Estado para las operaciones y el mantenimiento de la red, de acuerdo a lo mencionado por el

Ministerio de Hidráulica y SONES. Este contrato también exige a SdE que lleve a cabo alguna extensión de la red y rehabilitación.

- **ENDA - intermediaria** - una ONG internacional que identifica los potenciales esquemas de pileta pública y como consecuencia, ayuda a las comunidades para incrementar su contribución financiera y formar comités.

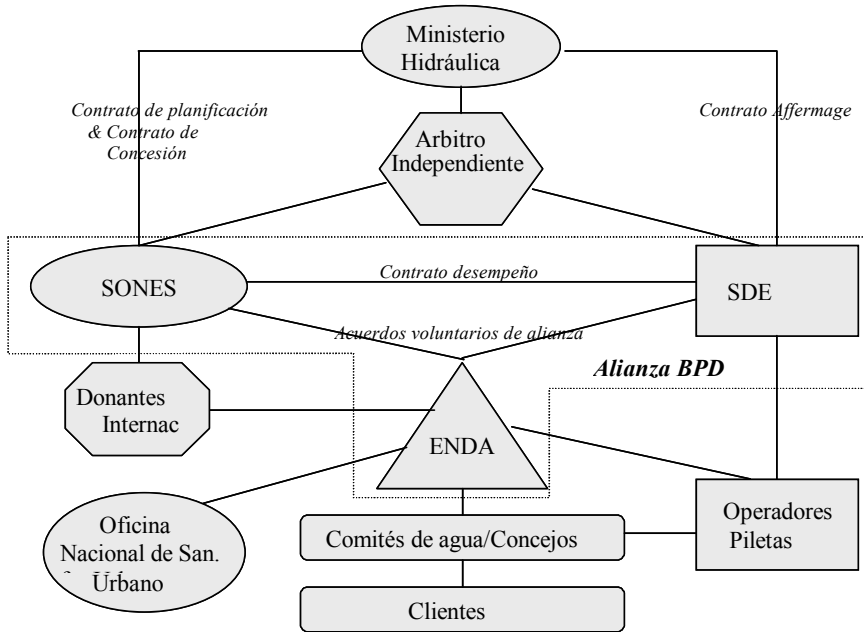
Actores reguladores

- **Ministerio de Hidráulica (MoH)** - establece políticas y es organismo de apelaciones - es el Ministerio que representa al Estado de Senegal y la autoridad de contratación tanto para la concesión como para los contratos de affermage. También actúa como árbitro en los casos de discordancia entre SONES y SdE.
- **Arbitro independiente** - organismo de apelaciones - es convocado cuando existen conflictos contractuales entre el MoH y SONES o SdE.

Other Key Actors

- **Comités / Concejos del Agua** - representantes de la comunidad - son los comités representativos que ayudó a formar ENDA. También son responsables del monitoreo de las actividades de los operadores de la pileta pública.
- **Operadores de piletas públicas** - proveedores independientes - operadores privados que han firmado contratos como clientes con SdE y suministran agua a las comunidades a través de piletas públicas.
- **Oficina Nacional de Saneamiento Urbano (ONAS)** - proveedor del servicio de alcantarillado - organismo del sector público responsable de la provisión de servicios de alcantarillado.

Estructura Institucional



Forma de la alianza

- **Desviación de la alianza del modelo tri-sectorial:** ninguna.
- **Acuerdos de alianza:** se firmaron acuerdos voluntarios de alianza entre la ONG y los operadores privados y públicos respectivamente.

Interacción entre el marco regulador y la Alianza BPD

- **Impacto de la regulación:** no se necesitaba levantar ninguna restricción reguladora. Las piletas pública son permitidas en otras áreas, pero la alianza contribuyó a mejorar su desempeño.
- **Participación:** el regulador (SONES) está involucrado en la alianza, pero más en condición de inversionista que de regulador.
- **Replicación:** la replicación se realiza en base al “crecimiento orgánico” y la disponibilidad de fondos.

BOTT, PROVINCIA DEL NORTE Y CABO ORIENTAL, SUD AFRICA

Resumen

En 1997 el Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales (DWAF) firmó contratos BoTT (Construcción, Operación, Entrenamiento y Transferencia) con “Agencias Implementadoras de Proyecto” (PIA) en cada una de las cuatro provincias más pobres de Sudáfrica. Cada PIA es un consorcio entre actores del sector privado y ONGs. Los consorcios de la Provincia del Norte (Metsico) y de Cabo Oriental (Amanz'abantu) son dirigidos por WSSA (una subsidiaria de Northumbrian Water) y son proyectos focales BPD. Los contratos BoTT fueron firmados originalmente por dos años y luego fueron extendidos por dos años adicionales. Los contratos exigen a los consorcios ofrecer un enfoque “compra en un punto” cubriendo cinco áreas de habilidades: diseño, construcción, operación y mantenimiento, saneamiento in-situ y desarrollo institucional y social. Los representantes de la comunidad trabajan como socios en el proyecto, como miembros del Comité de Implementación del Proyecto y de los Comités de Agua del Pueblo.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Transferencia gradual al gobierno local:** un elemento importante de la reforma nacional del sector de agua consistió en transferir la responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento a los gobiernos locales. En las áreas pobres, sin embargo, los gobiernos locales no tenían la capacidad o los recursos financieros para asumir dichas

responsabilidades en un periodo corto de tiempo. DWAF desarrolló el concepto BoTT para acompañar y vigilar esta transferencia.

- **Multi-niveles:** existen tres fuentes principales de regulación: regulaciones nacionales establecidas por DWAF que perfila los estándares de servicio; los contratos BoTT que definen cómo debe suministrarse el servicio; y el acuerdo formal entre socios del proyecto en el que el PIA es definido y qué define al socio responsable de los aspectos específicos de la provisión de servicio.
- **Autorregulación de la alianza:** aunque la mayoría de los miembros del consorcio se han vuelto miembros en el PIA, la ONG (Mvula Trust) decidió no hacerlo para evitar cualquier conflicto de interés con su involucramiento con la comunidad. Aún tiene voz en el directorio y, como tal, juega un papel de autoregulator para el PIA, al asegurar la responsabilidad de los otros socios.
- **A favor de los pobres:** Los contratos BoTT fueron diseñados específicamente para tratar las necesidades de los pobres, con un enfoque que acentúa la importancia del desarrollo institucional y social.

Actores de la alianza

- **El Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales (DWAF) - proveedor de servicio, regulador económico y ambiental** - ministerio a nivel nacional, responsable de la regulación de los recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento. Hasta hace poco el DWAF también era responsable del suministro y administración de los servicios de agua y saneamiento, sin embargo, bajo la Ley de Servicios de Agua de 1997 esta responsabilidad debe transferirse al gobierno local en las áreas urbanas. En respuesta a esta obligación de transferir la responsabilidad de la provisión de los servicios de agua, DWAF desarrolló y administró el modelo de contrato BoTT. Para regular estos contratos, DWAF utiliza un representante del empleador en cada caso.
- **Organismo Implementadora de Proyecto (PIA) - proveedor de servicio** - el consorcio que ejecuta el contrato BoTT. Para los contratos BoTT que son estudios de caso BPD, estos consorcios incluyen:
 - **Water and Sanitation Services South-Africa (WSSA) - proveedor de servicio** - operador de servicio del sector privado y subsidiaria de Northumbrian Lyonnaise International (Ondeo);
 - **Mvula Trust - proveedor de servicio e intermediario** - una ONG local especializada en la provisión de agua y saneamiento para los pobres rurales; y
 - **Otros** - Group 5 Construction y las empresas consultoras en ingeniería (con sus subsidiarias ISD en la Provincia del Norte).
- **Comité de implementación del proyecto** - comprendido por representantes de todos los interesados, como los consumidores, la PIA, el gobierno local, DWAF y a veces, los líderes tradicionales - revisa el progreso de los proyectos, aprueba planes, los pagos, etc. Proporciona los medios principales de representación, consulta y revisión para el cliente.
- **Comités populares de Agua** - representante del cliente - foros establecidos en cada pueblo incluido en el área del proyecto y generalmente utilizado para la comunicación y coordinación. Cada comité está representado en el Comité de Implementación del Proyecto.

Actores reguladores

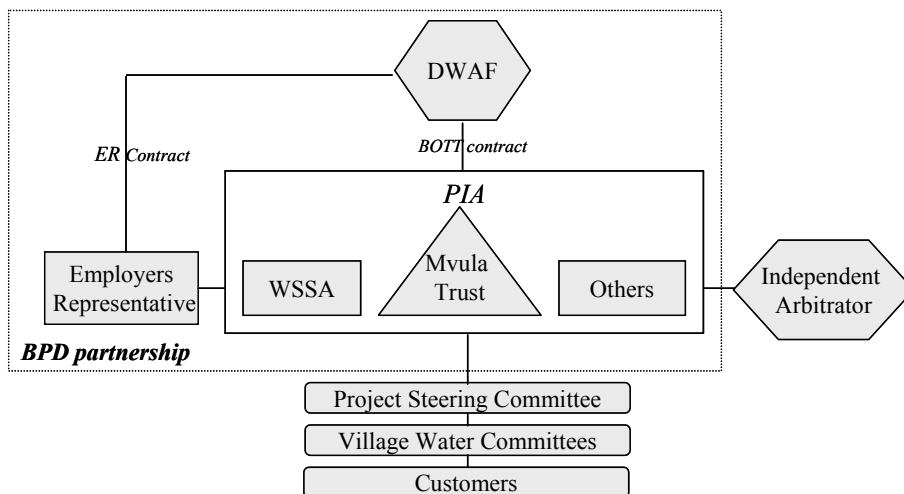
- **Representante de los empleadores** - contrata al agente de monitoreo - empresa privada empleada por DWAF para supervisar la adhesión del PIA al contrato BoTT.
- **Arbitro Independiente** - organismo de apelaciones - organismo independiente convocado para arbitrar en caso de discordancias contractuales.

Otros Actores Importantes

- **Gobierno Local** - el proveedor de servicio y el regulador económico local - el objetivo del contrato de BoTT es que el consorcio privado entregue un sistema de suministro de agua potable totalmente operacional al gobierno local. Luego se

convertirá en el proveedor de servicio principal y será responsable de la regulación económica del sistema. Durante la fase del contrato BoTT los representantes de gobiernos locales gubernamentales son consultados sobre el Acuerdo de Operación y Transferencia, y deben aprobarlo como parte del contrato principal

Estructura institucional



Forma de la alianza

- **Desviación de la alianza del modelo tri-sectorial:** ninguna.
- **Acuerdos de alianza:** El sector privado y la ONG formaron un consorcio que luego firmó los contratos BoTT con el sector público para la Provincia del Norte y el Cabo Oriental. Esto los hizo responsables conjuntos de la entrega de servicios en las áreas del estudio de caso.

Interacción entre el marco regulador la alianza BPD

- **Impacto de regulación:** un enfoque rígido a las especificaciones contractuales proporciona incentivos limitados para reducir los costos. La alianza trabajó en lograr el levantamiento de algunas de las restricciones (como el caso de la calidad del agua potable) pero sólo en base a un proyecto por turno.
- **Participación :** DWAF, el regulador nacional, está directamente involucrado en la alianza como signatario del contrato. El monitoreo cotidiano es delegado a un organismo privado, el representante del empleador, designado específicamente para este propósito.
- **Replicación:** la estructura del PIA proveyó una base a nivel de provincia para replicar un enfoque común con los mismos socios en diferentes conjuntos de proyectos. Este enfoque no se sostendrá luego del proceso de descentralización, cuando cada municipalidad contrate los servicios o los provea directamente.

KWAZULU-NATAL, SUDAFRICA

Resumen

En 1998, la creación de esta alianza tri-sectorial fue motivada principalmente por la iniciativa del BPD. El objetivo de la alianza es mejorar los servicios de agua para los pobres en Durban y Pietermaritzburg. Fue creada a través de dos acuerdos de cooperación, uno para cada ciudad. Las partes de estos acuerdos incluyen a Vivendi Water, las ciudades de Durban y Pietermaritzburg, el Mvula Trust, la Comisión de Investigación de Agua y Umgeni Water, el proveedor local de agua en bloque. Los acuerdos de cooperación detallan los roles, responsabilidades y compromiso financiero para los proyectos BPD. Los poderes en la alianza son compartidos igualmente, y las contribuciones financieras no implican una mayor influencia en la toma de decisiones.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Acuerdos de alianza:** la alianza se desarrolló debido a la disposición de los socios de asociarse, en vez de a partir de algún requisito gubernamental. Los socios ingresaron a acuerdos de cooperación que regulan sus actividades dentro de la alianza.
- **Regulación externa:** la responsabilidad final de la provisión del servicio recae en el sector público que, en consecuencia, debe adherirse a las regulaciones nacionales definidas por el DWAF. Sin embargo, los acuerdos de cooperación proporcionan una regulación adicional con respecto a las actividades de los socios del proyecto.

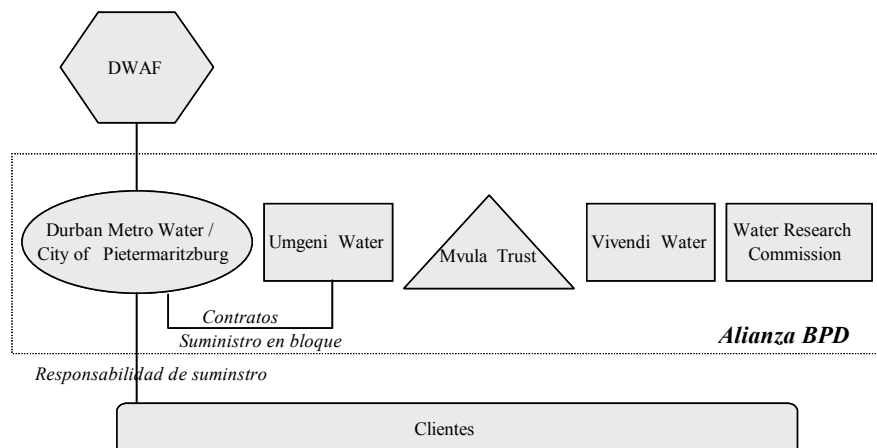
Actores de la alianza

- **Municipalidades de las ciudades de Pietermaritzburg y Durban - proveedores de servicio** - como parte de su responsabilidad global de proporcionar servicios de agua y saneamiento a sus poblaciones, las municipalidades decidieron entrar en la alianza. Son los únicos miembros de la alianza que tiene una responsabilidad legal para proveer los servicios, y por consiguiente es su responsabilidad asegurarse de cumplir las regulaciones del DWAF. La municipalidad de Pietermaritzburg administra directamente los servicios de agua, mientras que Durban Metro Water lo hace a través de una empresa.
- **Vivendi Water - proveedor de servicio** - un proveedor internacional de servicios, proporciona especialización técnica y tiene las responsabilidades globales de administración del proyecto.
- **Mvula Trust - intermediario** - una organización no gubernamental que se especializa en la provisión de servicios de agua y saneamiento, activo principalmente en el frente de enlace con la comunidad.
- **Umgeni - proveedor de agua en bloque** - proveedor de agua en bloque, financiado públicamente, en las dos municipalidades.
- **Comisión de Investigación de Agua - institución de investigación** - una organismo nacional que patrocina y coordina investigaciones aplicadas sobre temas relacionados con el agua.

Actores reguladores

- **Departamento de asuntos hídricos y forestales (DWAF) - regulador económico y ambiental** - ministerio a nivel nacional responsable de la regulación de recursos hídricos y de los servicios de agua y saneamiento.

Estructura institucional



Forma de Alianza

- **Desviación de alianza de modelo tri-sectorial:** ninguna.
- **Acuerdos de alianza:** todos los miembros de la alianza han firmado acuerdos de cooperación, uno para Pietermaritzburg y otro para Durban.

Interacción entre el marco regulador y la Alianza BPD

- **Impacto de la regulación:** la alianza no buscó modificar ninguna de las regulaciones existentes.
 - **Participación:** las municipalidades, al igual que los reguladores locales, están directamente involucradas en la alianza.
 - **Replicación:** una lista de áreas piloto ya fue definida pero evolucionó con el proyecto. Actualmente se busca la replicación de la iniciativa, pero un problema importante es proporcionar fondos independientes a la ONG, a fin de que sea más capaz de jugar un rol como socio estratégico.
-

PORT-AU-PRINCE, HAITI

Resumen

El proyecto fue iniciado inmediatamente después de la operación “Restaurar Esperanza” en 1994-95, en un ambiente de instituciones públicas débiles. Luego del regreso a la democracia, GRET, una ONG francesa con experiencia en Port-au-Prince, comenzó un proyecto con fondos del Proyecto de Ayuda Humanitaria Europeo (Echo) para proporcionar agua a través de una red de piletas públicas en 14 distritos municipales pobres de Port-au-Prince (a partir de su éxito inicial, el proyecto se extendió luego a otros 21 distritos municipales). Se requirió el desarrollo institucional para generar confianza entre CAMEP, la empresa pública de agua, y los barrios pobres donde CAMEP nunca había trabajado antes. Esto se hizo a través del establecimiento de comités de agua en cada uno de los distritos, quienes luego firmaron los contratos con los pequeños operadores privados de piletas públicas. Esta alianza es única entre todas las alianzas BPD ya que no está involucrado ningún gran operador privado. La alianza está compuesta principalmente por GRET, CAMEP y pequeños operadores privados de las piletas públicas. Recientemente, GRET se retiró del proyecto, como lo había determinado desde el inicio, pero se ha trasladado a proyectos de saneamiento en las mismas comunidades.

Rasgos clave de los marcos reguladores y contractuales

- **Poca regulación:** CAMEP está nominalmente bajo la guía del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pero, en parte debido a la debilidad de las instituciones públicas, la regulación externa de sus actividades es casi inexistente. GRET inicialmente dio algún tipo de regulación (operando como un mecanismo para canalizar información y quejas del cliente) pero luego decidió retirarse. Una evaluación interna estimó que esto ocurrió muy rápido, antes del establecimiento de estructuras reguladoras para institucionalizar el enfoque y controlar potenciales abusos de CAMEP o los comités de agua.
- **A favor de los pobres:** el programa fue diseñado específicamente para beneficiar a los pobres. Derivó en la creación de una unidad para clientes de bajos ingresos dentro de CAMEP, que trata con las quejas de los clientes y el comité. Las tarifas al por menor fueron fijadas por CAMEP en base a la capacidad de pago de los clientes pobres.

Actores de la alianza

- **CAMEP - proveedor de servicio** - la empresa pública responsable de la provisión de servicios de agua y saneamiento a la ciudad de Port-au-Prince, incluyendo inversiones en infraestructura y la operación y mantenimiento del sistema de agua. Dentro de CAMEP, la Unidad de Usuarios de Bajos Recursos es responsable de la implementación de los proyectos de la alianza.
- **GRET - intermediario y proveedor de servicio** - una ONG internacional que inicialmente impulsó el proyecto suministrando agua y saneamiento a 14 distritos municipales pobres utilizando fondos proporcionados por el Proyecto Europeo de Ayuda Humanitario (Echo).
- **Comités de Agua - proveedores de servicio y representantes de la comunidad** - los comités de la comunidad son responsables de la distribución de agua desde las piletas públicas.

Actores reguladores

- **Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones** - *ministerio nacional* - monitorea y controla las actividades de CAMEP.
- **Municipalidades** - *regulador de obras públicas* - luego de la Constitución de 1997, se supone que las municipalidades deben jugar un papel preponderante en la supervisión de CAMEP. En la práctica, sin embargo, no son tan fuertes como para hacerlo.

Forma de la alianza

- **Desviación de la alianza del modelo tri-sectorial:** no está involucrado ningún gran operador del sector privado.
- **Acuerdos de alianza:** el sector público y la ONG ha firmado un memorando de entendimiento delineando las actividades de la alianza. Cada uno de los comités de agua de la comunidad firma contratos de delegación con el sector público que describe las responsabilidades de ambas partes.

Interacción con la alianza BPD

- **Impacto de la regulación:** en el contexto de poca regulación, no se necesitó levantar ninguna restricción.
- **Participación:** CAMEP, que se autorregula, está también involucrado directamente en la alianza y ha adaptado sus actividades a las necesidades de la alianza y de sus clientes más pobres.
- **Replicación:** el enfoque se reprodujo en otras áreas sin la necesidad de formalizarlo.

Estructura institucional

