

Reformar Sin los Recursos Necesarios: el Caso del Abastecimiento Urbano de Agua en Zambia

Por Hulya Dagdeviren y Simon A. Robertson

I. Introducción

Los sistemas públicos de abastecimiento de agua son cada vez más objeto de comercialización y transformación en sociedades comerciales en el mundo en desarrollo. Este método a veces se utiliza como alternativa a la privatización en circunstancias en las que los sistemas existentes de suministro resultan poco atractivos para empresas multinacionales de servicios relacionados con el agua. Al reformar el sector público a imagen de empresas privadas independientes y autosuficientes, el principal objetivo de la comercialización es mejorar la eficacia de operaciones a menudo asociadas con el sector privado.

Reformar las empresas de servicios públicos para mejorar el funcionamiento es por cierto muy encomiable, ya sea para mejorar su viabilidad financiera, la calidad de los servicios o la cobertura de los mismos. Surgen problemas cuando las políticas se formulan a partir de un prototipo desarrollado en otro sitio y copiado sin pensar en las condiciones políticas, económicas y sociales en las que van a ser aplicadas. A menudo, el no considerar la especificidad del contexto puede llevar a enfatizar un conjunto de objetivos, como la eficacia o viabilidad financiera, en perjuicio de otro conjunto de objetivos, como la asequibilidad, ampliación de la cobertura de los servicios y así sucesivamente.

Este Policy Research Brief describe el proceso y los resultados de la comercialización del abastecimiento de agua en Zambia, con miras a extraer lecciones para economías de bajos ingresos en otros lugares. Para obtener una explicación completa de este estudio de caso, véase Dagdeviren (2008). El quid de las conclusiones es que la comercialización inhibe el desarrollo del suministro de servicios cuando se la implementa en un ambiente en el que objetivos de política social, tales como la asequibilidad del suministro y la ampliación del acceso a la red, son de fundamental importancia. Este defecto inherente debería ser remediado mediante inversiones considerables y otras modificaciones a la estructura tarifaria.

II. Antecedentes

En Zambia, la comercialización del sistema de agua y saneamiento comenzó a finales de la década del 80 en un ámbito de recesión económica, caída de los ingresos, aumento de la pobreza y un alto endeudamiento nacional. En este período, el sector del agua recibió mucha presión para satisfacer la creciente demanda, a la vez que la infraestructura en deterioro y con limitaciones geográficas requería inversiones considerables para el mantenimiento y la ampliación de las redes.

El proceso de reforma se ha extendido durante un período de dos décadas y ha conllevado numerosas medidas, entre ellas:

- descentralizar la red de abastecimiento de agua a nivel regional;
- crear empresas públicas autónomas para operar el sistema;
- usar nuevas prácticas de gestión que emulan el sector privado;
- reducir el exceso de personal y mejorar la facturación y recaudación de ingresos;
- eliminar las transferencias del gobierno al sector, en particular para inversiones;
- proteger los flujos de fondos de los proveedores;
- aplicar principios comerciales al fijar tarifas y
- reducir los subsidios para los usuarios.

El objetivo de todo esto ha sido permitir que los proveedores logren una completa recuperación de costos, incluido el costo de operaciones, mantenimiento e inversión, sin recurrir al uso de fondos del gobierno.



Foto: Arijun Kartha.

Las reformas al sector del agua en centros urbanos de Zambia comenzaron con la transformación en sociedad comercial del sistema de agua y saneamiento en Lusaka en 1989 y continuaron con un período de “racionalización de tarifas”, así como cambios legislativos e institucionales a partir de 1992. El proceso se aceleró después del año 2000 cuando el organismo regulador, el Consejo Nacional de Suministro de Agua y Saneamiento (National Water Supply and Sanitation Council, o NWASCO), comenzó a funcionar y nueve empresas “comerciales” más de servicios públicos se establecieron como empresas autónomas. Estas asumieron las responsabilidades del sistema de agua y saneamiento anteriormente confiadas a autoridades locales, pero permanecieron en manos de dichas autoridades. En 2005, estas empresas de servicios públicos abastecieron a cerca del 40 por ciento de la población total de Zambia y al 86 por ciento de la población periurbana. Los servicios de agua y saneamiento restantes fueron suministrados por autoridades locales.

El modelo de comercialización implementado en Zambia comparte sus orígenes con las privatizaciones en otras partes del mundo, y por ende padece problemas similares derivados del uso de modelos inapropiados de abastecimiento en contextos de países en desarrollo. En la práctica, el objetivo dual de las políticas de garantizar la viabilidad comercial y satisfacer objetivos sociales ha demostrado ser incompatible, incluso contradictorio, bajo el nuevo sistema. Las condiciones que dieron lugar a la comercialización no han mejorado de manera considerable desde que se implementaron las reformas. El nivel de acceso a servicios de agua y saneamiento es similar a los niveles anteriores a las reformas, las empresas comerciales de servicios públicos continúan dependiendo del apoyo externo y los niveles de inversión resultan insuficientes para mejorar la infraestructura o ampliar las redes.

III. Tarifas y Asequibilidad del Agua

Las tarifas para todas las empresas públicas de abastecimiento de agua en Zambia se fijan según la categoría de las viviendas,

clasificadas como de bajo costo, de mediano costo o de alto costo a efectos de los subsidios cruzados. El proceso de “racionalización de tarifas” comenzó a principios de la década del 90 y, desde entonces, las tarifas han registrado aumentos entre dos y ocho veces mayores en términos reales. Las tarifas de agua de bajo costo han aumentado más que las tarifas de mediano costo, y en algunas provincias incluso más que las tarifas de alto costo. Por lo tanto, debido a la política de recuperación de costos, al aumento relacionado de tarifas y a la reducción de subsidios cruzados, las tarifas siguen siendo inasequibles para muchos de los pobres de Zambia; además, la fijación de precios se ha vuelto más desfavorable socialmente durante el período de funcionamiento comercializado.

La pobreza es un gran problema en Zambia. Los cálculos más recientes sugieren que el 68 por ciento de la población vive en situación de pobreza. Cuando la pobreza es generalizada, el acceso al agua en sistemas comercializados de suministro se ve influenciado por la asequibilidad de la conexión a la red y del suministro de agua en sí. La asequibilidad se suele medir según la proporción de los ingresos familiares asignada al pago del servicio de agua. Si los hogares gastan más del 3 por ciento de sus ingresos en agua, se considera que las tarifas son inasequibles.

Empleando el mismo método, descubrimos que las tarifas de agua de bajo costo resultan inasequibles para los pobres en todos los centros urbanos, excepto los ubicados en la Provincia del Sur. En términos generales, el agua es inasequible para el 60 por ciento de los hogares de Zambia en su totalidad.

IV. Disminución en el Acceso a Agua Potable

Luego de la comercialización, la proporción de la población con acceso a agua potable se redujo del 72 por ciento en 1992 al 57 por ciento en 2002 a nivel nacional. El deterioro general en los índices de acceso a agua potable ha sido menos drástico en los centros urbanos que a escala nacional. Pero a partir de la comercialización ha habido una marcada reducción en la cantidad de conexiones residenciales, y los hogares urbanos cada vez más dependen de fuentes públicas de agua, perforaciones, pozos, estanques, etcétera.

Cuadro 1

Asequibilidad de Tarifas de Agua Según Hogares Urbanos, 2002–2003 (%)

Proporción del Gasto Mensual en Tarifas de Agua de Bajo Costo en Ingresos Familiares Medios						
	Lusaka	Mulonga	Oeste	Sur	Nkana	Chipata
Pobreza Extrema	7,4	7,9	9,0	3,5	5,3	14,0
Pobreza Moderada	5,2	5,6	6,3	2,5	3,7	9,9

Fuente: Dagdeviren (2008).

Cuadro 2

Inversión en el Sector de Agua y Saneamiento en Zambia, 1998–2002

	Gastos Reales de Capital del Gobierno como Porcentaje de los Gastos Presupuestados de Capital	Gastos* Reales como Porcentaje de los Gastos de Capital Requeridos para Mantener los Índices Existentes de Acceso	
		Estrategia de Bajo Costo	Estrategia de Mediano Costo
1998	3,1	8,9	2,4
1999	2,4	11,0	2,9
2000	3,0	6,9	1,8
2001	12,3	7,7	2,0
2002	8,8	8,2	2,2

Fuente: Dagdeviren (2008).

* Incluyendo fondos de donantes en el sector.

El conflicto entre objetivos sociales y abastecimiento comercial de agua es claramente visible en los barrios marginales o las denominadas zonas periurbanas en donde vive la mayor parte de la población urbana. Las empresas comerciales de servicios públicos se resisten a abastecer de agua a estas zonas porque la recuperación de costos es muy difícil. Imperativos políticos fuerzan al gobierno a concebir alguna solución a la falta de acceso a agua potable en los barrios marginales, en especial frente a presiones internas y externas. El ímpetu proporcionado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, está particularmente relacionado. En la actualidad, el gobierno y el organismo regulador ponen el énfasis en aumentar la cantidad de fuentes públicas de agua operadas comercialmente (quioscos), lo que puede considerarse una solución rápida y temporal para alcanzar el ODM con respecto al agua.

Estas intervenciones en las zonas periurbanas mitigarán a corto plazo los problemas asociados con la falta de acceso a agua, pero no es seguro que dichas medidas sean sostenibles o incluso aconsejables a mediano y largo plazo.

V. Disminución en las Inversiones en el Sector del Agua

La completa recuperación de costos es el principal objetivo de la comercialización de las empresas de servicios públicos, pero hasta el momento esto ha sido imposible en Zambia. Esto obedece principalmente a los elevados niveles de agua no contabilizada, es decir, el agua producida pero no facturada. Entre los factores que contribuyen a aumentar los niveles de agua no contabilizada se incluyen pérdidas en el sistema debido a la falta de mantenimiento y la escasa infraestructura, el mal aprovechamiento del agua como resultado del consumo no medido además de los pagos fijos y el vandalismo. En promedio, cerca del 50 por ciento del agua producida por las empresas comerciales de servicios públicos no fue contabilizada en 2006. En otras palabras, podían recaudar ingresos únicamente por la mitad del agua que producían.

Por consiguiente, este tipo de empresas cuenta con escasa capacidad para invertir en mejorar o ampliar infraestructuras sin recibir transferencias de parte del gobierno o ayuda de donantes. La financiación proveniente de estas fuentes, no obstante, ha sido escasa desde el inicio del programa de comercialización. El gobierno nunca invirtió lo suficiente en el sector. Como el Cuadro 2 demuestra, su inversión real ascendió a apenas entre el 2 y el 12 por ciento de sus gastos planificados de capital en el sistema de agua y saneamiento desde 1998 a 2002.

Al comienzo de la comercialización, un proyecto financiado por el gobierno sugirió que para el período comprendido entre 1994 y 2003, cada año, se tendrían que invertir entre US\$ 407 millones (una estrategia de bajo costo) y US\$ 1.553 millones (una estrategia de mediano costo) para rehabilitar el sistema existente y ampliar la red a fin de evitar reducciones en los índices de acceso. Los gastos reales de capital en el sector, incluso cuando se los combina con fondos provenientes de donantes, siempre han sido inferiores a un porcentaje insignificante de los niveles requeridos por las estrategias de bajo y mediano costo.

La falta de inversiones en el sector repercute en los constantes y elevados niveles de agua no contabilizada. Será difícil reducir estos niveles, a menos que se repare, mantenga y amplíe la infraestructura para servicios relacionados con el agua. Hasta ahora, el programa de comercialización ha enfatizado

la racionalización de tarifas. A menos que se satisfagan las necesidades de inversión, no hay aumento de tarifas que pueda lograr la completa recuperación de costos en el sector sin agravar los problemas asociados con la asequibilidad del agua y el acceso a la misma. Si las necesidades de inversión siguen sin ser atendidas, el sistema de agua y saneamiento provisto por empresas comercializadas continuará en un "círculo vicioso" de niveles bajos de inversión, pérdidas elevadas del sistema y niveles bajos de acceso. Este proceso circular contrarresta las posibilidades de lograr empresas autosuficientes y verdaderamente autónomas como prevé la comercialización y, sobre todo, priva al sistema de agua y saneamiento de la posibilidad de alcanzar objetivos de política social.

VI. Regulación del Sistema de Agua y Saneamiento

Es de conocimiento general que el paradigma neoliberal ha dominado la agenda de políticas en torno a reformas del sector público durante alrededor de tres décadas. Las visiones ingenuas de los primeros años han ido evolucionando y hoy en día se reconoce la complejidad de dichas reformas, incluidas la transformación en sociedades comerciales y la privatización. Parece admitirse que no hay un modelo de aplicación universal para las reformas del sector de las empresas de servicios públicos. Estas consideraciones las expresó el Banco Mundial en una publicación histórica sobre reformas de infraestructuras (Kessides, 2004). El trabajo de Bayliss y Fine (2007) aporta un examen riguroso de las visiones cambiantes sobre reformas del sector de las empresas de servicios públicos desde la década del 80. La nueva visión destaca la importancia de contar con regulación para el éxito de las reformas del sector público, aunque esto puede ser problemático en sí mismo y es muy similar a la aplicación universal de un modelo basado en sistemas de países desarrollados.

En algunos países en desarrollo se ha intentado introducir modelos de regulación independiente que son similares a los esquemas para el suministro de servicios de agua y saneamiento de países desarrollados. Se asume, sin embargo, que los recursos financieros y técnicos necesarios para esta forma de regulación están al alcance del organismo regulador en el país en desarrollo. En Zambia, la regulación independiente se ha dado en forma de evaluaciones por parte de NWASCO, el ente regulador.

Las evaluaciones se han centrado en el funcionamiento de cada empresa de servicios públicos y en la "competencia comparativa" entre las mismas. Sin embargo, NWASCO cuenta con fondos y personal escasos, y el desarrollo de prácticas normativas sigue dándose con posterioridad cuando debería considerárselo un requisito esencial previo. Por otra parte, en caso de implementarse medidas para intentar alcanzar objetivos sociales, la evidencia proveniente de otros lugares indica que las funciones del ente regulador necesariamente aumentan (para abarcar los subsidios cruzados, por ejemplo) y, por lo tanto, esto supone una mayor presión sobre los limitados recursos financieros y técnicos.

Incluso cuando el organismo regulador tiene capacidades suficientes y se alinea estrechamente con el modelo idealizado, la evidencia sugiere que el éxito de la operación y regulación del sistema de agua y saneamiento es incierto y a menudo problemático. Como Parker y Kirkpatrick (2006) sostienen, para que el organismo regulador funcione como se pretende, necesita marcos jurídicos e institucionales que suministren

los medios para asegurar el cumplimiento de normas y reglamentaciones. Sin este entorno de apoyo, las acciones del organismo regulador pueden resultar inútiles.

A menudo, el entorno jurídico e institucional se opone a las reformas neoliberales y al organismo regulador independiente asociado, y, por lo tanto, la reforma no resulta tan eficaz como se esperaba. Esto es evidente en Zambia, en donde los mecanismos para asegurar el cumplimiento de normas y sanciones reglamentarias (esenciales como medida disciplinaria en el sistema normativo) no están muy claros. Del mismo modo, resultan un tanto confusos los roles de las instituciones y la responsabilidad de abordar el tema de la asequibilidad y ampliación del suministro a los pobres.

A pesar de los defectos de la regulación en Zambia, NAWASCO parece estar esforzándose por mejorar el funcionamiento del sector de agua y saneamiento y ya ha realizado avances importantes en cuanto a la comparación de prácticas en el sector, transparencia, rendición de cuentas y a dar participación a los usuarios en el proceso.

VII. Recomendaciones para la Formulación de Políticas

La comercialización del sistema de agua y saneamiento en Zambia ha demostrado tener menos eficacia debido a defectos inherentes de diseño. Las reformas hicieron hincapié en la racionalización de las tarifas y reducciones en las transferencias del gobierno. Actualmente, las empresas comerciales de servicios públicos continúan en un "círculo vicioso" de niveles bajos de inversión, pérdidas elevadas del sistema, tarifas inasequibles y niveles bajos de acceso. Los incentivos a la eficacia comercial para minimizar costos, así como los esfuerzos de recuperación de costos, contrarrestan el potencial del sistema para lograr cumplir eficazmente con objetivos en materia de política social, tales como tarifas asequibles y ampliación de la red.

No hay nada intrínsecamente incorrecto respecto de que haya empresas públicas de abastecimiento de agua que sean reguladas y autónomas. De hecho, las reformas para mejorar el funcionamiento del sector público, incluidas las finanzas, la recuperación de costos, la calidad del servicio y la transparencia de las transacciones, son bienvenidas. El problema radica en la concepción inicial de las reformas, es decir, la prestación comercial de un servicio público esencial. Esto resulta especialmente problemático en países en los que los niveles de ingresos familiares son bajos, la pobreza es habitual y no hay un sistema de bienestar social de compensaciones. Las lecciones más específicas en términos de políticas se relacionan con los temas tratados a continuación.

Inversiones y Subsidios

Los medios por los cuales los objetivos contrapuestos de eficacia y política social pueden conciliarse implican invertir de manera considerable para ampliar y mejorar las redes, así como establecer subsidios cruzados entre consumidores, lo que a su

vez debería proporcionar un sistema viable de abastecimiento de agua y saneamiento. Las experiencias en otros países sugieren que si bien los subsidios cruzados son importantes para suministrar estructuras tarifarias socialmente progresivas (la integración de consumidores comercialmente valiosos en la estructura de subsidios cruzados es un factor importante aquí), esta medida en sí misma no resulta suficiente porque se benefician principalmente aquellas personas conectadas a la red. Los pobres por lo general son excluidos ya que se incentiva poco la ampliación de su acceso a la red (Komives et al., 2005). Los subsidios cruzados también resultan inadecuados como política aislada cuando los consumidores se componen principalmente de familias pobres y de bajos ingresos, como es el caso de Zambia y otras economías de bajos ingresos. Es fundamental satisfacer las necesidades de inversión del sector para mejorar la eficacia de los subsidios cruzados y asegurar la viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos, ya que dicho paso ayudaría a reducir el costo unitario de producción mediante los efectos de escala e índices más bajos de agua no contabilizada.

Acceso en Barrios Marginales y Zonas Periurbanas

El problema del acceso al abastecimiento de agua en zonas periurbanas es mucho más apremiante, no sólo en Zambia, sino también en muchos países en desarrollo. Las soluciones rápidas y temporales de bajo costo pueden ser importantes para mitigar los efectos adversos de la falta de acceso al agua en los barrios marginales. Pero una solución decente que sea sostenible a largo plazo va más allá del mundo comercializado de los sistemas de agua y saneamiento, las empresas de servicios públicos y los entes reguladores, ya que requiere intervenciones coordinadas de diversos departamentos del gobierno, entre ellos el de vivienda, planificación urbana, desarrollo de infraestructura, etcétera. Alcanzar los ODM puede ser importante, pero el ODM relativo al agua no distingue entre diferentes formas de acceso (como por ejemplo, acceso a partir de pozos, fuentes públicas de agua y conexiones residenciales, acceso continuo y acceso restringido). Es primordial mejorar la calidad del acceso al agua en general, y para los habitantes de barrios marginales en particular. Para tal fin, debemos pensar más allá de los ODM y el año 2015.

Asignación de un Mandato Institucional para Supervisar la Asequibilidad del Agua para los Pobres y su Acceso a ella

En los países en desarrollo donde la pobreza es generalizada, es fundamental que se supervise y controle con frecuencia la asequibilidad del agua y el acceso a la misma, en particular para los grupos de bajos ingresos y los pobres. Se debería determinar quién debe asumir esta responsabilidad, además de los medios de intervención, a partir de la estructura institucional y las necesidades de cada país.



Hulya Dagdeviren y Simon A. Robertson, University of Hertfordshire.

Referencias:

Bayliss, K. y B. Fine (2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Londres, Macmillan.

Dagdeviren, H. (2008). 'Waiting for Miracles: Commercialization of Urban Water Services in Zambia'. *Development and Change* 39 (1), 101–121.

Kessides, I. N. (2004). *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial.

Komives, K. et al. (2005). *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Washington, DC, Banco Mundial.

Parker, D. y C. Kirkpatrick (2006). 'Privatisation and Regulation in Developing Countries,' en C. Robinson (ed.), *Regulating Utilities and Promoting Competition*. Londres, Institute of Economic Affairs.

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ▪ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth