

Aumentos tarifarios con inversiones bajas: La historia del sector urbano del agua en Zambia

por Hulya Dagdeviren, University of Hertfordshire, y Degol Hailu, Centro Internacional de Pobreza

Según cálculos actuales, el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad, para el año 2015, los 1,1 mil millones de personas sin acceso a agua potable sólo se alcanzará en el año 2040, especialmente en África subsahariana. ¿Por qué llevará tanto tiempo? Porque las tarifas son inasequibles y las inversiones en infraestructura son sumamente bajas.

La privatización de los servicios relacionados con el agua no ha contribuido a revertir estas tendencias. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del PNUD, en muchos países en desarrollo, la privatización ha tenido como resultado “fracasos espectaculares”. Los fracasos son producto de la ausencia de estructuras competitivas de mercado, reglamentaciones ineficaces y una débil capacidad para hacer cumplir y negociar contratos.

La transformación de empresas públicas en sociedades comerciales y la comercialización de servicios relacionados con el agua son ahora comunes. Estas medidas a menudo se perciben como pasos intermedios hacia una “recuperación de costos” antes de la privatización completa. Una mejora en el funcionamiento de las empresas de servicios públicos es bien recibida. Pero las actuales reformas son problemáticas en cuanto a su excesiva dependencia de la racionalización tarifaria y su falta de atención a las necesidades de inversión. La comercialización de los servicios urbanos relacionados con el agua en Zambia constituye un buen ejemplo.

Hasta la década del 90, el gobierno central de Zambia era responsable de suministrar los servicios urbanos relacionados con el agua, excepto en el Cinturón de cobre. Las tarifas relacionadas con el agua estaban subsidiadas. No obstante, debido a la recesión económica de los años 70 y 80, el gobierno no pudo sustentar las inversiones y el mantenimiento necesarios. La comercialización del agua comenzó a principio de los años 90 y para el 2006 había 10 empresas comerciales de servicios relacionados con el agua en los centros urbanos de Zambia.

La comercialización ocasionó hasta una septuplicación de los aumentos tarifarios en términos reales. ¿Los pobres pueden pagar las tarifas de los servicios relacionados con el agua en Zambia? La proporción de gastos relativos al agua de un hogar con respecto a los ingresos del hogar es el criterio comúnmente usado para determinar el nivel de asequibilidad. A menudo, se utilizan los puntos de referencia del 5 por ciento y el 3 por ciento. Nuestros cálculos indican que, según ambos indicadores, el agua de bajo costo es inasequible para alrededor del 40 al 60 por ciento de los habitantes urbanos de Lusaka y el Cinturón de cobre, donde vive la mayor parte de la población urbana. Además, mediante el punto de referencia del 5 por ciento, descubrimos que el agua es inasequible para todos los hogares urbanos en situación de pobreza extrema y moderada, excepto para aquellos de la Región sur.

Por lo tanto, no es sorprendente que la proporción de la población con acceso a agua potable se haya reducido del 72 por ciento en 1992 al 57 por ciento en 2002. La calidad del acceso también se ha deteriorado: cerca del 25 por ciento de los usuarios perdió su abastecimiento de agua corriente en la vivienda y comenzó a depender de fuentes públicas de agua, pozos, perforaciones, ríos, estanques y lagos (Cuadro 1).

Puesto que los niveles de acceso al agua son bajos, las empresas de servicios públicos tienen que aumentar las tarifas incluso aún más para recuperar los costos. No obstante, la recuperación promedio de costos fue sólo del 67 por ciento. Uno de los motivos es la baja recaudación de ingresos: el 25 por ciento de los importes facturados no llega a cobrarse nunca. El otro es el elevado nivel del “índice de agua no contabilizada”,

que es la diferencia entre el volumen de agua producido y el importe facturado. Este índice alcanzó un promedio del 50 por ciento durante el período de comercialización, en gran medida debido a la escasa infraestructura, la falta de mantenimiento y el mal aprovechamiento.

Cuadro 1

Acceso al agua por parte de la población de Zambia (% de población)

	1992	2002
Acceso nacional total	72	57
Acceso nacional total	93	90
Agua corriente en la vivienda	55	42
Fuentes públicas de agua	34	38
Pozos y perforaciones	9	16
Ríos, estanques, lagos, etc	2	4

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 presu-puestados de capital	Gastos* reales como porcentaje de los gastos de capital requeridos para mantener los índices existentes de acceso
1998	3.1	2.4
1999	2.4	2.9
2000	3.0	1.8
2001	12.3	2.0
2002	8.8	2.2

* Incluyendo fondos de donantes en el sector.

¿Son las soluciones basadas en el mercado la respuesta a la falta de inversión? La evidencia indica que las inversiones no aumentaron luego de la liberalización. El gobierno no sólo no ha invertido lo suficiente en el sector, sino que también no ha mantenido sus planes para los gastos de capital. El total de gastos de capital, incluyendo los fondos de donantes, continúa siendo una mínima parte de los gastos necesarios para mantener los índices existentes de acceso al agua (Cuadro 2).

El dilema de la política es cómo financiar las inversiones de capital sin tarifas elevadas que restrinjan el acceso. Hasta ahora, la estrategia de liberalización de Zambia ha enfatizado la racionalización tarifaria. Esto no ha asegurado una completa recuperación de costos y ha limitado aún más la asequibilidad y la accesibilidad. El procedimiento correcto en cuanto a las políticas es una inversión pública inicial a fin de renovar y ampliar la infraestructura. Este enfoque reduciría los costos unitarios en el sector, haría asequibles las tarifas y mejoraría la sostenibilidad y continuidad de los esfuerzos de recuperación de costos. De lo contrario, es poco probable que Zambia alcance el ODM con respecto al agua durante mucho tiempo.

Bibliografía adicional:Dagdeviren, Hulya (2008). "Waiting for Miracles: The Commercialisation of Urban Water Services in Zambia", *Development and Change* 39(1): 101–121.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org