

Iniciativa Regional de ADERASA para Apoyar el Desarrollo de los Organismos Reguladores de Agua Potable y Saneamiento en las Américas

Documento de Concepto

Motivación

Durante década de 1990 la mayoría de los países en la región latinoamericana introdujeron marcos regulatorios para el sector de agua potable y saneamiento y crearon entidades reguladoras para controlarlos y ponerlos en vigencia. Las reformas se introdujeron en Chile y Argentina en los inicios, llegando posteriormente a Bolivia, Colombia y Perú a mediados de los años '90, y a Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela hacia el final de la década. En México, la adopción sistemática de la regulación ha sido limitada a unos pocos estados, mientras que en Costa Rica, ya estaba en vigencia una tradición reguladora más estable. En Brasil la regulación se ha ido consolidando en los últimos años. Como resultado, se estimó que para el año 2000, aproximadamente el 40% de los consumidores de agua potable en zonas urbanas en Latinoamérica disfrutarían de alguna forma de protección reguladora.

Por una variedad de razones, el sector de agua potable y saneamiento resultó ser bastante difícil de regular en forma efectiva en comparación con otros sectores de infraestructura. Una clara ilustración de ello es la incidencia de la renegociación en las concesiones de agua potable, visto que el 88% de las concesiones fueron renegociadas dentro de los 2 años de su inicio, comparado con la casi nula renegociación en los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

Entre las razones por las que el sector de agua potable y saneamiento presenta un desafío regulador particular podemos mencionar: I) el agua potable es el sector de servicio público con menor competencia, necesitando una forma más intensa de trabajo de regulación del monopolio natural, sin la posibilidad de confiar en el mercado para revelar la información; II) los servicios de agua potable y saneamiento presentan un conjunto particularmente complejo y multi-dimensional de puntos de calidad, que complican el proceso regulatorio; III) en muchos países, los servicios de agua potable y saneamiento han sido descentralizados completamente y ha habido poca participación del sector privado en el sector. Como resultado, los entes reguladores a menudo se hallan tratando de aplicar técnicas reguladoras modernas a servicios públicos municipales atomizados y politizados desde muy antigua data.

Historia de la Asistencia Técnica del Banco Mundial

El Banco Mundial ha apoyado activamente la creación de marcos regulatorios para el sector de agua a través de América latina desde los primeros años de 1990, incluyendo la mayoría de los países que ahora son miembros de ADERASA. El enfoque típico consistió en proveer recursos a través de las operaciones de Asistencia Técnica de reforma del sector, que apoyó el anteproyecto de leyes y regulaciones y el establecimiento de organismos reguladores. Estos recursos se utilizaron primeramente para financiar estudios de consultoría externos para lanzar el proceso, y se complementaron mediante programas de entrenamiento regionales y globales, tal como los desarrollados en la Universidad de Florida (PURC) y la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), que enseñaron los principios de la regulación de monopolios.

Estas iniciativas han jugado un rol muy importante al establecer los fundamentos institucionales y legales de los nuevos organismos reguladores en América latina. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que desarrollar la práctica y la cultura regulatoria en una región que carece de tradición reguladora, es un proceso mucho más lento y más desafiante que lo que se suponía originalmente, requiriendo una entrada sostenida de datos durante una serie prolongada de años. En muchos países, las leyes y las instituciones existen, pero los organismos reguladores carecen de las herramientas necesarias para poner el modelo en práctica.

En cierto grado, esto refleja las limitaciones de las formas tradicionales de asistencia técnica al sector. Por un lado, las consultorías en materia regulatoria han tendido a durar poco en naturaleza, dejando detrás un informe o un modelo pero no necesariamente la capacidad de hacer un uso efectivo de ellos.

Por otro lado, los programas de entrenamiento internacionales han sido muy efectivos en elevar el conocimiento y entendimiento del personal de los organismos reguladores, pero no han ido lo suficientemente lejos como para permitir que estos organismos adapten e implementen las técnicas que han aprendido sus técnicos. Además, en ambos casos, ha habido necesariamente en las primeras etapas una gran confianza en la transferencia norte-sur, con los problemas lógicos de adaptación de modelos regulatorios traídos de entornos institucionales y políticos muy diferentes.

Como muchas de las operaciones de Asistencia Técnica originales llegaron a su fin, existe una clara necesidad de sostener el apoyo para el desarrollo de regulación del agua potable en la región. Sin embargo, las operaciones de préstamo del Banco Mundial tradicionales no constituyen más el vehículo apropiado para lograrlo, dado que la inversión inicial en reforma ha sido hecha, y no hay más necesidad de grandes volúmenes de financiación. Además, sería conveniente explorar y desarrollar vehículos alternativos para asistencia técnica, que estén orientados hacia algunas de las deficiencias de las actividades de primera generación, dando un impacto más sostenido sobre la capacidad institucional.

Formación de ADERASA

En Octubre de 2001, los representantes de 10 organismos reguladores de agua y saneamiento de América latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Perú, más República Dominicana y Venezuela en carácter de observadores, convinieron en Cartagena, Colombia, formar una asociación regional de entes reguladores del agua y saneamiento, dando así nacimiento a la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA).

Los objetivos establecidos para ADERASA consisten en promover la cooperación y coordinación de esfuerzos en el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento en Latinoamérica, facilitando el intercambio de experiencias y la colaboración alrededor de iniciativas comunes en el campo de la regulación.

La formación de ADERASA se basó en un Memorando de Entendimiento entre los ocho países fundadores. Luego se fueron agregando Brasil, Honduras, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, completando el actual cuadro de miembros activos.

ADERASA ha constituido su personería jurídica en Colombia y sus miembros están abocados al establecimiento jurídico de la asociación en sus respectivos países.

Durante su primer año de existencia, ADERASA ha establecido un patrón de reuniones anuales, siendo la primera la reunión de fundación ya mencionada en Cartagena. La segunda Reunión Anual tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en Septiembre de 2002; la tercera en Santiago de Chile en septiembre de 2003; la cuarta en Tafí del Valle, Tucumán, Argentina, en octubre de 2004; la quinta en Gramado, Río Grande do Sul, Brasil, en octubre de 2005; la sexta en Cancún, Quintana Róo, México, en noviembre de 2006; la séptima en Santa Marta, Colombia, en setiembre de 2007 y la octava en San José, Costa Rica, en setiembre de 2008. La Reunión Anual del año 2009 se realizará en Lima, Perú.

En las reuniones anuales se han realizado las sucesivas Asambleas plenarias, con la renovación democrática de sus autoridades – el Directorio se renueva cada dos años -, la rendición de cuentas de las actividades desarrolladas en cada período, la programación de las del período sucesivo y la revisión de los estatutos y las normas de funcionamiento de la organización.

Dado los enormes desafíos que permanecen para los entes reguladores del sector de agua potable y saneamiento en la región, ADERASA aspira a consolidar un programa de actividades con el objetivo de fortalecer y mejorar la práctica y la cultura regulatoria en la región. A este fin, el Directorio de ADERASA ha requerido apoyo financiero del Banco Mundial para financiar la creación y la consolidación de la Asociación. De esta forma nació el programa de apoyo institucional del PPIAF – Banco Mundial, para el desarrollo de las actividades de ADERASA y su establecimiento como referente para la regulación del sector en la región.

Designando Asistencia Técnica de Segunda Generación

Existen al menos dos razones para pensar que ADERASA podría potencialmente aportar un canal excelente para fortalecer y sustentar los entes reguladores de agua potable en la región.

Primero, ADERASA reúne países en etapas muy diferentes en el desarrollo de un marco regulatorio, variando de Chile y Argentina con 10 años de experiencia, hasta Nicaragua y Venezuela con entidades reguladoras recientemente creadas. Esto crea muchas oportunidades en un contexto de país en desarrollo, y por lo tanto es probable que sea más fructífero que el intercambio norte-sur tradicional.

Además debe ayudar a acelerar el desarrollo de instituciones reguladoras en los países reformadores más recientes, que podrán tomar ventaja de las lecciones ya aprendidas en cualquier parte en la región.

Segundo, muchas de las herramientas reguladoras que necesitan ser desarrolladas para mejorar la práctica de regulación en la región, tal como modelos de financiación o guías de contabilidad reguladoras, son genéricos en naturaleza. Esto significa que pueden desarrollarse con costos más efectivos sobre un nivel regional, ahorrando los costos de “reinventar la rueda” en cada país específico, y acelerando el proceso de desarrollo regulatorio en los países que se han reformado más recientemente. Además, algunas herramientas reguladoras — en particular una base de datos regional consistente y precisa sobre parámetros de evaluación comparativa — constituyen bienes públicos regionales que son mejor desarrollados a un nivel supranacional.

Actividades a ser apoyadas por la Iniciativa Regional

A la luz de estas consideraciones, ADERASA ha utilizado los fondos donados por el PPIAF para fundar su institucionalidad y desarrollar Programas y Grupos de Trabajo dedicados a identificar las mejores prácticas regionales y a mejorar la calidad de las instituciones regulatorias del sector del agua y el saneamiento en la región. También ha desarrollado una página en Internet para el intercambio de información, con la idea de crear una fuente de información y consulta permanente de dominio público, accesible no solo a sus miembros sino también a todos los interesados en la región. Los trabajos están articulados de la siguiente manera:

A) Programas:

Dos iniciativas reciben el nombre de “programas” por cuanto atraviesan transversalmente diversas temáticas de la regulación. Estos son:

- a. Programa de Teleformación: liderado por Argentina, se basa en las más modernas técnicas de e-learning o capacitación por Internet, y persigue la finalidad de capacitar a los funcionarios de los Organismos Reguladores asociados, como así también a todos los interesados en la regulación, ya sea de los Organismos Operadores, funcionarios del Estado, representantes de organizaciones de usuarios y ONGs, etc. mediante una batería de cursos técnicos, mejorando la calidad de la regulación y contribuyendo a generar cultura regulatoria en la región. El Programa, en sus dos primeros años de funcionamiento, ha alcanzado a más de 350 participantes de 17 países de la región.
- b. Programa de Pequeños Operadores: liderado por Paraguay, tiene como principal objetivo identificar las mejores prácticas regulatorias para pequeños operadores y adaptar la regulación a sus necesidades que no siempre son comunes a los mayores prestadores.

B) Grupos de Trabajo Regionales sobre Herramientas Reguladoras Específicas

A fin de promover la identificación de las mejores prácticas en un ambiente de cooperación sur-sur y el desarrollo y aplicación de herramientas claves para apoyar la práctica diaria de regulación, se han identificado tres prioridades a las que se han dedicado sendos Grupos de Trabajo:

- a. Grupo de Trabajo Regional sobre tarifas y contabilidad reguladora: liderado por Colombia. Si bien una cantidad de entes reguladores de agua potable de América Latina ha ya realizado revisiones de tarifas, pocos han desarrollado sus propios modelos financieros que de un adecuado fundamento a las decisiones tarifarias incorporando los cambios en los objetivos de inversión o en las presunciones financieras. En su lugar, muchos confían en los resultados de los estudios financieros proporcionados por el operador, lo que representa un

obstáculo significativo cuando se trata de negociar tarifas. Por lo tanto, la identificación de las mejores prácticas regionales y el intercambio de experiencias entre quienes ya han pasado por este proceso, mejora la calidad de las decisiones de regulación tarifaria.

Por otra parte muchas decisiones regulatorias están basadas en datos contables, y sólo pueden ser tan buenas como la calidad de esa información. Sin embargo, en muchos países de América Latina no hay control regulatorio sobre las prácticas contables. Como resultado de ello, los Organismos Reguladores a menudo carecen del tipo de información detallada sobre estructuras de costos, porque no está generada por cuentas financieras estándar. Además, la falta de una contabilidad regulatoria normalizada, significa que la información contable en muchos casos es inconsistente tanto a través del tiempo como a través de los organismos operadores. Por lo tanto el desarrollo de guías de contabilidad regulatoria y protocolos asociados para auditoría y certificación, contribuirán enormemente a la calidad de las decisiones regulatorias en la región.

- b. Grupo de Regional de Trabajo de Benchmarking: liderado por Argentina. Si bien los entes reguladores en América Latina han estado promoviendo la adopción de tarifas en base a costos, en muchos casos no tienen herramientas reales a su disposición para determinar si estos costos son eficientes. La creación de una base de datos para el cálculo de Indicadores de Desempeño normalizados, asistiría enormemente a los organismos reguladores para detectar y eliminar las ineficiencias, asegurando de este modo que los usuarios no pagan tarifas más elevadas de las que son realmente necesarias y reciban una calidad de servicios acorde a lo que están dispuestos a pagar. Dada la naturaleza pública internacional de este tipo de información, un enfoque regional está particularmente indicado.
- c. Grupo Regional de Trabajo de Participación Ciudadana y Legislación Regulatoria: liderado por México. Una crítica significativa de los modelos regulatorios adoptados en América Latina ha sido que no aportan canales adecuados para la participación de los usuarios, particularmente dado que la región no tiene muchos grupos de consumidores bien organizados y con buenos recursos para actuar como un contrapeso al lobby industrial. Este grupo concentra sus esfuerzos en desarrollar guías de mejores prácticas para la participación de la sociedad civil en la regulación. Los tópicos a ser cubiertos incluyen procedimientos para manejar los reclamos del consumidor, la mejor forma de conducir audiencias públicas, la forma de involucrar a los consumidores en la toma de decisión reguladora, y más ampliamente la forma de incrementar la visibilidad pública comprometiendo efectivamente con los medios de comunicación.

Paralelamente este grupo trabaja para recopilar y comparar la legislación regulatoria emanada en los distintos países miembros de ADERASA, de modo de poner en común las experiencias de las distintas circunstancias y modos de establecer los parámetros regulatorios, permitiendo un intercambio fluido de ideas para el aprendizaje de la institucionalidad regulatoria en la región.

Los Programas y Grupos de Trabajo Regionales cuentan con la activa participación del personal técnico de cada uno de los organismos reguladores, contando con el apoyo de expertos con amplia experiencia internacional en el campo correspondiente. Buscan así promover un nuevo enfoque a la asistencia técnica designada combinando el entrenamiento, el intercambio de pares, la educación a distancia y el aprendizaje mediante la práctica. Los Grupos de Trabajo Regionales se reúnen físicamente al menos una vez al año, y se mantienen en contacto permanente mediante comunicaciones telefónicas o electrónicas.

C) Desarrollo de Materiales de la Web

A fin de facilitar el intercambio permanente de información entre los miembros de ADERASA, se ha desarrollado un sitio web de la asociación (www.aderasa.org). El sitio web de ADERASA actúa como centro de intercambio de información entre sus miembros, sus grupos de trabajo y sus programas. Cumple también la función de transparentar las actividades de la asociación poniendo a disposición de todos los interesados, los materiales y los programas de actividades de la misma, incluyendo los

resultados de las reuniones anuales y los grupos de trabajo. También se emite un boletín de noticias electrónico que, con frecuencia periódica, alcanza a todos los interesados, teniéndolos al tanto de las actividades de la asociación.

Sostenibilidad

A fin de conseguir la sostenibilidad en el largo plazo, es crucial que ADERASA se establezca sobre una base institucional y financiera sólida. La Asamblea General ha establecido un aporte anual de sus miembros, destinado a sostener las actividades de la asociación, pero esto no basta. Es necesario generar otras actividades que permitan sostener sus actividades y, mientras no se consiga la total autarquía administrativa, se deberá contar con la asistencia de donantes que tengan interés en mejorar la calidad institucional del sector de agua y saneamiento en las Américas, contribuyendo así al logro de las Metas del Milenio.