

Iniciativa Regional de ADERASA para Apoyar el Desarrollo de los Entes Reguladores de Agua Potable

Documento de Concepto

Motivación

Durante la última década, 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 primeros años de 1990, llegando 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 Brasil y México, la adopción sistemática de la regulación ha sido limitada a un manojo de estados mientras que en Costa Rica, ya estaba en vigencia una tradición reguladora más estable. 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 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, la cual quedaría en el 88% dentro de 2 años, comparado con la incidencia cero de la renegociación en los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

Existe una cantidad de razones por las que el sector de agua potable presenta un desafío regulador particular. Primero, el agua potable es el sector de servicio público con menos alcance de competencia, necesitando una forma más intensa de trabajo de regulación monopólica natural, sin la posibilidad de confiar en el mercado para revelar la información sobre los costos. Segundo, los servicios de agua potable y saneamiento presentan un conjunto particularmente complejo y multi-dimensional de puntos de calidad, que complican el proceso regulatorio. Tercero, en muchos países, los servicios de agua potable han sido descentralizados completamente y ha habido poca participación del sector privado en el sector de agua. Como resultado, los entes reguladores a menudo se hallan tratando de aplicar modernas técnicas reguladoras a sectores muy atomizados y politizados de servicios públicos municipales de un estilo muy antiguo.

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 en una cantidad de los países que ahora son miembros fundadores 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 del sector y el establecimiento de organismos regulatorios. 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 y la Universidad Argentina de la Empresa, que aportaron panoramas introductorios a los principios de regulación.

Estas iniciativas han jugado un rol muy importante al establecer los fundamentos institucionales y legales de las nuevas entidades reguladoras en América Latina. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que desarrollar una práctica y cultura reguladora 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 cantidad de años. En muchos países, las leyes y las instituciones existen, pero los entes 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 reguladora 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 ella.

Por otro lado, los programas de entrenamiento internacionales han sido muy efectivos en elevar el conocimiento y entendimiento del personal del ente regulador, pero no han ido lo suficientemente lejos como para permitir que los entes reguladores en realidad adapten e implementen las técnicas que han aprendido. Además, en ambos casos, ha habido necesariamente en las primeras etapas una confianza fuerte en la transferencia norte-sur, con los problemas concomitantes de trasladar los modelos regulatorios a través 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 volúmenes grandes 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 entidades de América Latina (incluyendo Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Perú más los observadores de la República Dominicana y Venezuela) convinieron en Cartagena, Colombia, formar una asociación regional de entes reguladores del agua: ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de Aguas de las Américas).

Los objetivos establecidos de ADERASA consisten en promover la cooperación y coordinación de esfuerzos en el desarrollo del sector de agua potable en Latinoamérica facilitando el intercambio de experiencias y 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. Los países miembros han iniciado un proceso para establecer la identidad legal de la Asociación, que requerirá que su estado sea ratificado por los Congresos de dos países miembros separados. Colombia y Bolivia están actualmente explorando la posibilidad de hacerlo. Este paso será clave para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la Asociación.

Durante su primer año de existencia, ADERASA ha establecido un patrón de reuniones anuales. La segunda Reunión Anual tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en Septiembre de 2002, y asistieron aproximadamente 100 funcionarios de los países miembros, como también representantes de Brasil, Honduras, Paraguay y Venezuela que están actualmente explorando la membresía de la Asociación. En la Segunda Reunión Anual, la Presidencia de ADERASA pasó de Colombia a Bolivia, y Chile fue elegido para ejercer la Presidencia al año siguiente.

Dado los enormes desafíos que permanecen para los entes reguladores del sector de agua potable en la región, ADERASA aspira a desarrollar un programa más sustantivo de actividades a fin de fortalecer y mejorar la práctica y cultura reguladora en la región. A este fin, el Comité de Administración de ADERASA ha requerido apoyo financiero del Banco Mundial para financiar esta iniciativa y aportar consultoría. El programa de apoyo delineado en este Documento de Concepto se presentó en la Segunda Reunión Anual de la Asociación, y recibió amplia aprobación. La descripción aportada a continuación refleja totalmente los comentarios recibidos por los Miembros de la Asociación.

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 y guías contables 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 está solicitando el otorgamiento de asistencia para una iniciativa regional multi-anual (dos o tres) para establecerse como un foro de soporte para la discusión de desafíos reguladores, y el desarrollo de soluciones reguladoras. La iniciativa comprende las siguientes cuatro actividades.

(A) Grupos de Trabajo Regionales sobre Herramientas Reguladoras Específicas

A fin de promover el desarrollo y aplicación de herramientas claves para apoyar la práctica diaria de regulación, el programa apoyaría la creación de Grupos de Trabajo Regionales para trabajar en el desarrollo de un número de herramientas reguladoras. En la Segunda Reunión Anual, ADERASA estableció tres Grupos de Trabajo Regionales de este tipo y una Red Regional e identificó qué países tomarían la delantera en cada uno. Estos reflejan los tópicos considerados de mayor prioridad por ADERASA y son los siguientes:

- a) Grupo de Trabajo Regional sobre Evaluación Comparativa (Líder: 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 sobre los parámetros de rendimiento de los servicios públicos asistiría enormemente a los entes reguladores para detectar y eliminar las ineficiencias, asegurando de este modo que los clientes no pagan tarifas más elevadas de las que son realmente necesarias. Dada la buena naturaleza pública internacional de este tipo de información, un enfoque regional sería particularmente adecuado.
- b) Grupo de Trabajo Regional sobre contabilidad reguladora (Líder: Chile) Muchas decisiones reguladoras están últimamente 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 entes 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 normas reguladoras, significa que la información contable en muchos casos es inconsistente tanto a través del tiempo como a través de las compañías. Por lo tanto el desarrollo de guías contables reguladoras y protocolos asociados para auditoría y certificación, contribuirían enormemente a la calidad de decisiones reguladoras a través de la región.
- c) Grupo de Trabajo Regional sobre Tarifas (Líder: Nicaragua y Colombia) Si bien una cantidad de entes reguladores de agua potable de América Latina ha realizado recientemente sus primeras revisiones de tarifas, pocos han desarrollado sus propios modelos financieros para servir como una base analítica para el proceso de revisión de tarifas y una herramienta para evaluar la sensibilidad de las tarifas a los cambios en los objetivos de inversión o presunciones financieras. En su lugar, muchos confían en los resultados de los estudios financieros contraídos por el servicio público regulado, que es un obstáculo significativo cuando se trata de negociaciones de tarifas. Por lo tanto, la adopción de un modelo financiero estándar que esté adaptado a las necesidades del proceso regulatorio, y tenga la flexibilidad de adaptarse a peculiaridades locales, facilitaría enormemente las revisiones de tarifas. El grupo de establecimiento de tarifas también considerará en su agenda, la emisión de subsidios y cómo interferirán sobre el diseño de las tarifas.

- d) Red Regional sobre Tópicos del Consumidor y Relaciones Públicas (Líder: Perú) Una crítica significativa del modelo regulatorio adoptado en América Latina ha sido que no aporta canales adecuados para la participación del consumidor, 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 se concentraría en desarrollar guías de una mejor práctica para los temas del consumidor en materia de 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 comprometiéndose efectivamente con los medios de comunicación.

Los Grupos de Trabajo Regionales aportarían el responsable del personal técnico para estos tópicos en cada una de las entidades reguladoras, junto con un experto externo con amplia experiencia internacional en el campo correspondiente. Buscarían promover un nuevo enfoque a la asistencia técnica designada para combinar el entrenamiento, el intercambio de pares, la educación a distancia y el aprendizaje mediante la práctica. Los Grupos de Trabajo Regionales se reunirían físicamente un par de veces al año, y se mantendrían en contacto mediante comunicaciones telefónicas o por e-mail.

La Red Regional sobre Tópicos del Consumidor y Relaciones Públicas operaría sobre principios similares, pero debido a la naturaleza de los temas no requeriría un nivel tan intenso de actividad técnica. En particular, no se utilizaría un experto, si bien el grupo tomaría datos ocasionales de los expertos en el campo. El principal énfasis de la Red Regional sería estar en contacto con profesionales dentro de cada organismo regulador trabajando en este campo, con una clara visión de identificar la mejor práctica e identificar las acciones requeridas para llevar a todos los miembros hasta este nivel.

En el caso de los Grupos de Trabajo Regionales, el experto no sería un consultor tradicional en el sentido de que su rol no sería necesariamente hacer el trabajo, sino guiar al personal técnico a través del proceso de resolver los problemas por sí mismos. Por lo tanto, el experto impartiría al principio entrenamiento sobre los aspectos prácticos de implementación de cada tópico, y aportaría información detallada respecto a temas similares que han sido manejados en países fuera de la región. A partir de allí, ayudaría al personal técnico a definir un programa de trabajo que comprende pasos concretos que llevarían a la región desde su nivel corriente de práctica en el campo, hasta un mejor nivel de práctica adaptado a los requerimientos regionales.

Dependiendo de la magnitud y complejidad de la tarea, diferentes elementos del programa de trabajo estarían asignados a diferentes miembros del Grupo de Trabajo Regional o en algunos casos al experto. Cada participante sería responsable de completar la tarea asignada en preparación para la próxima reunión de trabajo. Sin embargo, permanecerían en contacto entre sí y con el experto según sea necesario mediante e-mail. El experto aportaría efectivamente un servicio de helpdesk de larga distancia, respondiendo a dificultades encontradas por el miembro del grupo en el proceso de implementación, y se mantendría en contacto proactivo con los miembros del grupo.

Cada Grupo de Trabajo Regional tendría como objetivo desarrollar, pilotear y distribuir una herramienta reguladora trabajable para los organismos en la región en cada una de las diferentes áreas identificadas anteriormente.

- (i) Desarrollo. Durante la fase de desarrollo —estimado en aproximadamente 12 meses— el grupo trabajaría sobre el diseño de la herramienta reguladora correspondiente. El proceso se iniciaría con un programa de entrenamiento intensivo sobre el tópico correspondiente, y requeriría que los participantes revisen la práctica existente y la experiencia internacional, como también identifiquen las necesidades y limitaciones específicas de la región, delineando un plan de implementación y desarrollando un diseño detallado de la herramienta reguladora; en caso de un patrón contable regulatorio, la arquitectura de un modelo financiero, o un sistema de información para los indicadores de evaluación comparativa.
- (ii) Piloteo. La próxima etapa —con una duración estimada de alrededor de 12 meses— consistiría en ensayar el diseño mediante una prueba piloto en al menos dos países participantes del grupo. Esto incluiría calibrar la herramienta reguladora en cada uno de los países pilotos recolectando e

ingresando los datos específicos por país, e integrando la herramienta dentro de los procesos existentes de la entidad reguladora. Al final del proceso piloto, el Grupo de Trabajo acordaría destilar las lecciones de la experiencia y hacer los ajustes necesarios al diseño de las herramientas reguladoras.

- (iii) Distribución. La etapa final —de aproximadamente 6 meses de duración— consistiría en distribuir la herramienta reguladora a todos los organismos reguladores en la región y promover su adopción más amplia más allá de los países pilotos. Una vez que la herramienta reguladora haya sido refinada para satisfacción del Grupo de trabajo, se llevarían a cabo una cantidad de actividades de distribución. Estas incluirían típicamente el envío de herramientas reguladoras y guías asociadas, protocolos y documentación de respaldo en el sitio web de ADERASA, y la presentación de la herramienta y las experiencias pilotos en las reuniones anuales de ADERASA. Los países piloto también estarían disponibles para visitas de otros países interesados en ver el funcionamiento de la herramienta en la práctica.

(B) Mesas Redondas Virtuales

A fin de permitir un intercambio más continuo e interactivo de experiencias entre los entes reguladores en los países miembros, el programa apoyaría una serie de Mesas Redondas Virtuales entre los organismos regulatorios que podrían realizarse 4 a 6 veces por año. Una variedad de opciones tecnológicas se está explorando incluyendo tele-conferencias, vídeo-conferencias (tomando ventaja de la red de instalaciones de video-conferencias que existen en las Misiones Residentes del Banco Mundial en la mayoría de los países miembros), de y grupos discusión basados en Internet. Las Mesas Redondas tomarían la forma de una “clínica” por lo cual cada país compartiría los desarrollos y desafíos recientes en el campo de la regulación y requeriría comentarios e ideas de otros participantes. Sobre una base ocasional, Las Mesas Redondas también podrían usarse para relevar la práctica reguladora corriente sobre algún tópico específico de inmediato interés, con una clara visión de identificar la mejor práctica y las áreas de mejora potencial.

Tabla 1: Metodología de los Grupos de Trabajo Regionales

Fase	Personal Técnico	Experto
Fase I: Desarrollar Herramientas	Presentar una revisión detallada de la práctica existente en el área en sus organismos respectivos.	Aportar entrenamiento detallado sobre aspectos de implementación práctica de la herramienta reguladora, junto con lecciones de experiencia internacional.
	Definir un programa de trabajo concreto para desarrollar una herramienta reguladora de mejor práctica regional.	Asistir a los Grupos de Trabajo para definir un programa de trabajo concreto.
	Trabajar en el diseño detallado de la herramienta reguladora.	
		Aportar apoyo de helpdesk a miembros que trabajan en el diseño de la herramienta reguladora, y en algunos casos realizar ciertos componentes de la tarea.
Fase II: Herramientas Piloto	Calibrar la herramienta reguladora con datos de dos países pilotos, y asegurar la integración de la herramienta en los procesos regulatorios existentes	Visitar países pilotos para asesorar sobre el proceso piloto, y aportar apoyo de helpdesk.
	Mejorar el diseño de la herramienta reguladora a la luz de las experiencias pilotos.	Asistir a los Grupos de Trabajo en mejorar el diseño a la luz de los resultados del piloto.

Fase	Personal Técnico	Experto
Fase III: Herramientas	Distribuir Herramienta pos reguladora y materiales asociados en el sitio web de ADERASA.	Aportar apoyo de helpdesk a países interesados en reguladora adoptar la herramienta.
	Presentar la herramienta reguladora y las experiencias piloto en las reuniones anuales de ADERASA	
	Facilitar visitas del sitio a países pilotos por otros países interesados	

(C) Desarrollo de Materiales de la Web

A fin de facilitar el intercambio permanente de información entre los miembros de ADERASA, el programa apoyaría el desarrollo de un sitio web de la asociación. El sitio web de ADERASA actuaría como un portal que conduce a los sitios web de cada uno de los organismos miembros. A fin de minimizar los costos de mantenimiento, el sitio web de ADERASA tendría por finalidad tratar de mejorar los materiales ofrecidos en cada sitio web del organismo miembro, para llevar a estos hasta un nivel uniformemente elevado, y asegurar que contenga el tipo de materiales que son de mayor interés para compartir entre los organismos miembros. La página de ADERASA en si misma además enviaría los resultados de las reuniones anuales y los grupos de trabajo, como también el boletín de noticias electrónico trimestral. La posibilidad de establecer instalaciones de chateo para un intercambio continuo entre los miembros de los diversos Grupos de Trabajo Regionales también se exploraría.

(D) Programa de las Reuniones Anuales

La reunión anual de ADERASA continuará siendo el principal foro para reunir a los entes reguladores de agua potable de la región para discutir tópicos de interés común y aprender acerca de los desarrollos reguladores dentro y fuera de la región. A fin de permitir que los entes reguladores de la región se beneficien del aprendizaje acerca de la experiencia internacional, el programa aportaría recursos para apoyar la participación de dos disertantes distinguidos. Estos pueden ser de entes reguladores corrientes o especialistas en materia de regulación del exterior de la región u otros expertos regionales que no están asociados con los organismos reguladores pero que tienen una perspectiva valiosa para aportar (académicos, abogados, asociaciones de consumidores).

(E) Coordinador Técnico

A fin de ser sustentable en el largo plazo, es crucial que la institución se establezca sobre una base institucional y financiera sólida. Por lo tanto la propuesta hace una provisión para los servicios de un consultor cuya responsabilidad clave será trabajar hacia la consolidación institucional y sustentabilidad financiera de ADERASA, administrando el proceso de establecimiento legal y desarrollando un plan de negocios y una estructura de membresía para la Asociación.