

Banco Interamericano de Desarrollo
Proyecto Red de Centros de Investigación
ARegulación, Organización e Incentivos.
La Economía-Política de los Servicios de Agua Potable@

Términos de Referencia

I. Justificación del Estudio

La provisión de agua potable es un servicio público reconocido no sólo como una necesidad básica individual, sino también como un bien escaso con grandes impactos sociales y externalidades. Las poblaciones con mayor acceso a los servicios de agua potable generalmente gozan de mejores condiciones de salud pública e individual y por ende de mayor calidad de vida. A su vez, dado que es un bien escaso, se deben proporcionar los incentivos adecuados para su uso eficiente. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe para modernizar y ampliar los servicios de agua potable, en general, no se ha alcanzado un nivel satisfactorio, desde la perspectiva tanto de los usuarios como de los gobiernos. Los niveles de cobertura no se corresponden con el ritmo de crecimiento de la población. Las pérdidas por robo y subfacturación, así como la baja calidad del servicio por fallas técnicas en su prestación, son problemas recurrentes en la región.

A los fines de mejorar la gestión, operación y eficiencia de los servicios de agua potable, los gobiernos de la región se están enfrentando al desafío de reestructurar el entorno institucional, el marco regulatorio y la asignación de los recursos. En la coyuntura actual, de apertura económica y reorientación del rol del estado, muchos países han empezado a explorar la participación del sector privado en la prestación del servicio de agua potable. Sin embargo, por las características específicas del sector junto a la falta de experiencia y información, no está suficientemente claro cómo llevar a cabo el proceso de rediseño del sistema regulatorio e incorporar los incentivos adecuados, a los fines de garantizar mayor eficiencia en la operación del servicio de agua potable, bien sea por entes públicos como por empresas privadas.

II. Objetivo del Estudio

El objetivo del estudio es derivar lecciones para el diseño e implementación de reformas en el sector de agua potable que:

- (i) faciliten la inversión y gestión privada;
- (ii) promuevan la eficiencia y los incentivos adecuados para su uso eficiente;
- (iii) sean creíbles y consistentes con las capacidades institucionales y los procesos de toma de decisión

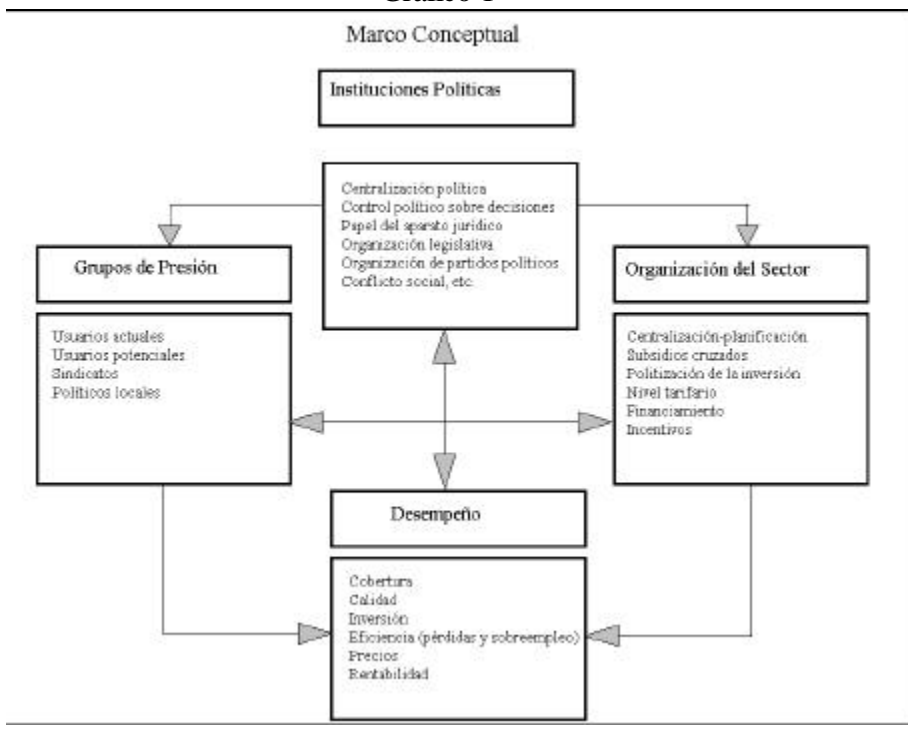
de cada país;

- (iv) garanticen la equidad en el acceso de toda la población al servicio; y
- (v) respondan a externalidades, como la coordinación con sistemas de recolección y tratamiento de aguas negras y drenaje pluvial, el uso eficiente del recurso natural y los impactos sobre salud pública

III. Marco Conceptual

El estudio debe analizar cuatro aspectos fundamentales: las instituciones vinculadas al sector de agua potable; la actuación de los grupos de interés; la organización del sector y las jurisdicciones en el mismo; y el desempeño del sistema (Ver gráfico 1).

Gráfico 1



Con relación a las instituciones se debe considerar el impacto del grado de centralización política, la experiencia de fiscalización, la organización y el rol del sistema judicial, así como la dinámica de interacción de los grupos sociales involucrados. Los grupos de interés estarían conformados, entre otros, por los usuarios actuales y potenciales, sindicatos y políticos locales. Las instituciones políticas, los grupos de interés y la organización están completamente interrelacionadas y son dependientes entre sí.

La organización del sector comprende el grado de centralización de los entes responsables de la prestación del servicio de agua potable, la utilización de subsidios cruzados, la determinación de las

tarifas, fuentes de financiamiento, resolución de conflictos, junto a todo el esquema de incentivos que tienen los usuarios, empleados, administradores y gerentes en la toma de decisiones sobre consumo, inversión, operación, mantenimiento, y asignación de recursos.

Finalmente, se debe considerar cómo estos factores inciden en el desempeño del sector de agua potable en términos de su cobertura, ritmo de expansión, calidad, eficiencia, precios, inversión y rentabilidad.

IV. Programa de Estudio:) Cómo se realizará el análisis?

Cada estudio debe considerar los pasos siguientes, incluyendo, cuando corresponda, toda la información cuantitativa que sea posible:

- a. Estudio analítico de la naturaleza de los incentivos asociados a cada estructura (Contrato de concesión; empresa mixta; contrato de gestión; administración centralizada; descentralización) en términos de sus impactos sobre las siguientes variables:
 - i. inversión
 - ii. gestión
 - iii. consumo
 - iv. impacto social
 - v. externalidades

- b. Origen de las diferencias en incentivos
 - i. cambios institucionales/regulación/tarifas
 - ii. "accountability"
 - iii. propiedad
 - iv. contratos formales e informales

- c. Análisis de factores causales que explican la diferencia en desempeño
 - i. factores macroeconómicos
 - ii. factores microeconómicos
 - iii. factores institucionales

- d. Análisis de la economía política de la elección del modo de provisión y/o reforma del servicio de agua potable¹:
 - d.1 En el caso de haber ocurrido un cambio
 - i. factores de cambio
 - ii. análisis de la coyuntura
 - iii. descripción del proceso-) cómo se hizo?

¹ Basado en el marco conceptual presentado en el punto III.

- iv. análisis **A**positivo@de la selección de modalidad -) por qué esa y no otra?
- d.2 En el caso de no haber ocurrido un cambio-) razones de la estabilidad institucional?
 - i. equilibrio político
 - ii. obstáculos a la reforma
 - iii. nivel de satisfacción
 - iv. coyuntura
- e. Credibilidad del sistema regulatorio
 - i. potencial para cambios unilaterales en términos de regulación
 - ii. ejemplos de renegociación
 - iii. tasa de descuento implícita
 - iv. ingerencia política en el proceso de decisión
 - v. bases de la credibilidad
 - vi. esquemas de resolución de conflictos
 - vii. judicial
 - viii. político
- g. Lecciones: Implicaciones de política
 - i. Métodos regulatorios
 - sistema tarifario
 - credibilidad
 - adaptabilidad
 - aspectos sociales
 - externalidades
 - resolución de conflictos
 - ii. Modalidad de provisión de servicios
 - compatibilidad con sistema institucional
 - incentivos
 - iii. Rol del estado en intervención
 - necesidad de subsidios directos/modalidad
 - ventajas de la coordinación y compatibilización con otros sectores.

V. Contenido de las Propuestas

Las propuestas deben contener un marco general que describa el contexto del sector de agua potable; justificar la selección del caso o casos a estudiar en términos de las lecciones señaladas como objetivos del estudio, y describir la metodología que se utilizará. A continuación se indican las principales interrogantes y variables a considerar.

A. Marco General

-) Cuáles son las características institucionales del país?
- C)Cuál es la problemática del sector? (Presentar indicadores)
- C)Cómo es la estructura y organización del sector?
- C)Qué cambios o reformas se han realizado o considerado; o se están considerando (marco

legal, regulaciones, participación del sector privado...)?

B.) Por qué es interesante el estudio propuesto?) Qué tipo de lecciones se pueden derivar?

Algunos ejemplos:

- a. Modalidad del cambio
 - i. privatización (concesión, empresa mixta, licencia renovable, contrato de gestión)
 - ii. descentralización
 - iii. desintegración por áreas
 - iv. cambios regulatorios
- b. Características del instrumento regulatorio
- c. Selección del operador
- d. Formas de financiamiento

C. Metodología

C Las propuestas deben especificar cómo se abordará cada uno de los pasos definidos en el programa de estudio, de acuerdo con el marco conceptual.

C Las propuestas deben plantear hipótesis acerca de los vínculos entre estructura, regulación, incentivos y desempeño en el sector de agua potable.

C Las propuestas deben identificar las fuentes de información y datos necesarios para llevar a cabo el estudio, e indicar cómo serán obtenidos. Se dará preferencia a aquellas propuestas que aseguren el acceso a la información o datos necesarios.

D. Implicaciones de Política

C Las propuestas deben incluir hipótesis acerca de posibles recomendaciones de política para la organización, regulación e incentivos en el sector de agua potable.

**Proyecto Red de Centros de Investigación
Regulación, Organización e Incentivos
La Economía-Política de los Servicios de Agua Potable**

Bibliografía Recomendada²

- C Brian Levy and Pablo T. Spiller (1994) "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. The Journal of Law, Economics & Organizations, V10 N2.

² Los institutos de investigación pueden obtener este documento a través de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en cada uno de los países miembros