



PNUD-Banco Mundial
**Programa Conjunto
para el Agua y el
Saneamiento**

Los pequeños operadores en el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay

Fernando Troyano

El objetivo de esta serie de documentos de trabajo es compartir la información con el fin de estimular el debate, ampliar la reflexión dentro del sector y alentar el diálogo entre nuestros clientes de los países en desarrollo. Estos documentos no se han publicado en forma oficial, y acogeremos con agrado sus comentarios y observaciones. Pueden enviarlos a: Water and Sanitation Program, World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, o, por correo electrónico, a info@wsp.org. Pueden solicitarse ejemplares de los documentos en el sitio de la Web: www.wsp.org.

Enero de 1999

Introducción

En América Latina, como en el resto del mundo, después de varios decenios en que el abastecimiento de agua ha sido competencia de las compañías públicas, el Estado se muestra cada vez más dispuesto a transferir estas actividades a empresas privadas. En los lugares donde el abastecimiento de agua se ha considerado siempre como un servicio básico garantizado por el Estado, los monopolios públicos están dejando paso lentamente a los monopolios privados, con el fin de lograr una mayor eficiencia, atraer la inversión privada y ofrecer un servicio mejor en un entorno regulado.

Si bien muchos países de la región están experimentado el nuevo concepto de prestación privada del servicio de abastecimiento de agua, en Paraguay se está llevando a cabo desde hace algún tiempo otro tipo de experimento: el modelo de libre ingreso en la prestación de este servicio. Desde hace más de un decenio, unos 400 pequeños empresarios están funcionando en el marco de este caso extremo de competencia, en un servicio considerado durante mucho tiempo como monopolio natural. En este experimento prácticamente sin paralelo, los abastecedores privados de agua de Paraguay –o aguateros, como se les denomina en el país– han demostrado que la competencia dentro de una zona dada es posible ya que las conducciones de agua se instalan en las mismas calles en competencia por conseguir a los mismos posibles clientes. No son raros los casos en que tres o cuatro abastecedores de agua prestan servicios en muchos de los suburbios de Asunción, donde la compañía pública ha tenido durante mucho tiempo problemas para ampliar su red.

Es mucho lo que se puede aprender todavía sobre la dinámica del abastecimiento de agua en un régimen de libre ingreso, sobre sus limitaciones y aspectos económicos, pero

el informe de Fernando Troyano representa el primer análisis a fondo de este caso singular. Su agudo análisis del marco de incentivos en que se mueven los aguateros y sus comparaciones con el monopolio público constituye ya un buen punto de partida para el examen de las políticas y las estrategia del sector. El principal mensaje que se deduce de este caso es, sin duda, la rentabilidad de las actividades de abastecimiento de agua incluso en un entorno competitivo y que debe promulgarse una legislación adecuada para alentar al sector privado a invertir en la prestación de estos servicios.

Fernando Troyano se encuentra en una situación excepcional para efectuar este análisis. Desde su base en Buenos Aires, ha sido consultor del Banco Mundial y su asesoramiento es igualmente solicitado y valorado por la mayor parte de las compañías de abastecimiento de agua de América Latina. Su vasta experiencia en este sector hace más creíble la viabilidad de la experiencia de los aguateros, como se documenta en el presente informe.

Alexander E. Bakalian
Grupo de Expertos Sectoriales – América Latina
Banco Mundial
Washington, D.C.
Diciembre de 1998

Fernando Troyano escribió este documento para el Programa Conjunto PNUD–Banco Mundial para el Agua y el Saneamiento. Las afirmaciones expresadas son responsabilidad del autor, y no reflejan necesariamente la opinión del Programa Conjunto PNUD–Banco Mundial para el Agua y el Saneamiento.

Índice

- 1 **Introducción**
- 3 **Los “aguateros” de Paraguay**
- 4 **Los pequeños operadores, una solución válida**
- 6 **La transformación ordenada de las grandes empresas públicas**
- 7 **Programa para el futuro**

Los pequeños operadores en el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay

Al contrario que en otros sectores de servicio, como energía eléctrica o comunicaciones, en que se trabaja generalmente en forma interconectada, el servicio de agua y saneamiento tiende normalmente a basarse en unidades comerciales de explotación (UCE) aisladas entre sí y de tamaños muy diversos. Desde un punto de vista lógico, cada sistema de abastecimiento de agua y saneamiento debería ser estructuralmente independiente y podría constituir una explotación sometida a un régimen comercial distinto. Como en el caso de la energía eléctrica, cada servicio puede dividirse en muchos casos en subunidades estructuralmente bien diferenciadas. Por ejemplo, pueden distinguirse las conducciones en alta (las líneas de transporte) de lo que son las redes de distribución de agua. Como es natural, el número de UCE pequeñas es mucho mayor que el de las grandes, simplemente porque las poblaciones pequeñas son más abundantes que las grandes. Y si además consideramos el despiece posible en UCE menores a partir de un sistema “en alta” común, la desproporción resulta todavía mayor. Sin embargo, los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina han tendido a la integración de múltiples UCE potenciales, de tamaños muy diversos, en sistemas explotados por un operador único, generalmente público. Hay muchas razones para esta situación y señalaremos algunas:

- Para los organismos públicos que dan origen a las explotaciones no es fácil constituir y controlar muchas empresas de tamaños diferentes
- Una vez constituida, una empresa pública tiende a crecer, siguiendo el impulso natural de toda institución de ese carácter, y a evitar una competencia por comparación.
- El poder político, más que controlar, utiliza a la empresa de abastecimiento. Por ello, las vicisitudes de éstas siguen un ámbito siempre político, y las empresas son nacionales, provinciales o municipales, y rara vez se conciben para ámbitos distintos –geográficos o incluso culturales– aunque existan razones de carácter técnico que lo hagan recomendable.

- En muchos casos, la tendencia a grandes empresas públicas provinciales o nacionales se debe a un inconfesable deseo de centralizar estos servicios, precisamente para alejarlos del ámbito municipal. Esta situación se justifica generalmente por la falta de madurez de los municipios, su incapacidad técnica y de organización y otras razones análogas, claramente ilógicas por cuanto fue precisamente la centralización lo que condenó a los municipios a la minoría de edad.

La tendencia a grandes empresas públicas en América Latina hace olvidar que el modelo integrado de explotación, en el que un operador único se hace cargo de todas las operaciones del servicio de agua potable y saneamiento de un conjunto heterogéneo de poblaciones, es sólo una de las muchas soluciones posibles y no es la única que tenga que ser considerada como respuesta a las necesidades. Sin embargo, cuando la autoridad política, empujada generalmente por los déficit y la ineficiencia de la gran empresa pública, decide privatizar la explotación, se quita de encima la empresa pública pasándola a un operador privado, sin racionalizar previamente su situación. De modo que el daño se perpetúa a pesar de la transformación. No es extraño que, por esta razón, el usuario sienta que la empresa privada es tan burocrática e ineficiente como la anterior, porque su acceso a la misma, cuando tiene necesidad de acudir a ella, sigue siendo tan complicado como antes.

Durante su existencia, la empresa pública impide la aparición de pequeños operadores privados y, cuando se privatiza, con su exclusividad de derecho o de hecho dentro de límites fijos de carácter político, impide que unos empresarios pequeños o medios puedan hacerse cargo de explotaciones de tamaño adecuado para sus posibilidades de inversión y gestión. Donde una gran empresa pública genera gigantismo e ineficiencia, los empresarios privados que podrían remediar esos males al poner en juego su propio dinero en el negocio, se ven impedidos de acceder a él.

Aunque no en todas partes, y ese es el principio de esta historia.

Los “aguateros” de Paraguay

En muchas ciudades de América Latina existen asentamientos marginales de población cuyos problemas de abastecimiento de agua sólo se pueden resolver con sistemas y planteamientos no convencionales. Si bien no se dispone de documentación sistemática sobre el volumen de esta demanda ni sobre la forma en que está atendida, en general se supone que en la mayor parte de los casos las necesidades se cubren con camiones cisterna, que distribuyen y venden el agua. De un sitio a otro varía el control realizado sobre la calidad de este suministro y la procedencia del agua, que a veces es una fuente segura administrada por entidades públicas (en general, el abastecimiento convencional a un sector privilegiado de la población) y a veces queda al arbitrio del propio suministrador, con un riesgo mayor de que aparezcan abusos en la calidad del agua que se utiliza y en el manejo higiénico de la misma.

En Paraguay, la presencia de agua subterránea relativamente abundante en las zonas exteriores de Asunción y Ciudad del Este ha permitido la aparición de una clase especial de operadores, los “aguateros”, que no distribuyen el agua en camiones. Inicialmente comenzaron utilizando los camiones, pero luego crearon pequeños sistemas de abastecimiento basados en el agua subterránea. Una explotación típica puede consistir en un pozo desde donde se bombea el agua a una serie de viviendas situadas alrededor, empleando mangueras de polietileno o cualquier otro sistema de conducción de bajo costo y fácil de instalar. En general, se bombea un cierto número de horas al día y los usuarios se acomodan a ese horario, proveyéndose cada uno del volumen de reserva que necesita para su uso familiar diario.

Aproximadamente una tercera parte de las conexiones efectuadas en los 20 últimos años en esas dos ciudades han sido obra de los aguateros. Actualmente, hay entre 350 y 600 “aguaterías” independientes. Prestan servicios aproximadamente a medio millón de personas y representan una inversión de unos US\$30 millones –unos US\$250 por hogar.

El desarrollo es plenamente privado. El aguatero localiza un área en donde piensa que su negocio puede tener interés por haberse iniciado un asentamiento, compra un pequeño terreno, construye un pozo y comienza a suministrar agua a los escasos pobladores iniciales. La presencia del aguatero tiene

que ser rápida, antes de que otro colega localice el lugar y empiece su explotación, ya que, aunque se dan casos de competencia abierta en las “zonas fronterizas” entre áreas operadas por aguateros distintos, en el interior de esas áreas se respeta al pionero que “estableció” primero su derecho de explotación¹.

Toda la inversión es por cuenta y riesgo del aguatero. El usuario tiene que pagar un “derecho de conexión” que es el ingreso principal del aguatero con vistas a la amortización de su inversión, ya que la precariedad de las instalaciones y, principalmente, la inseguridad de su situación a medio plazo, requiere una amortización rápida de lo invertido. Los aguateros esperan una recuperación total de los costos de inversión en menos de tres años.

Naturalmente, muchos usuarios no pueden pagar la cantidad exigida y el aguatero debe organizar un sistema de pago aplazado que constituye a la vez un nuevo riesgo y, al mismo tiempo, la principal fuente de sus beneficios, ya que la financiación adquiere un carácter que podríamos clasificar de usurario si no tuviéramos en cuenta que se trata de créditos sin ninguna garantía.

La tarifa de agua es, generalmente, muy comedita, casi siempre, bastante inferior a la de la empresa pública que trabaja en el centro de la ciudad. El carácter muy personalizado de la explotación permite gran flexibilidad en el acercamiento del aguatero al usuario. Si alguien tiene dificultades de pago en un momento dado, esas dificultades son evidentes para el aguatero, que podrá ayudar al usuario con problemas aceptando demoras en el pago e, incluso, cancelando deudas. Esto es posible porque:

- Cortar el agua a un usuario no tiene interés alguno para el aguatero, debido a la diferencia prácticamente nula que le supondría cortar el

¹ Aunque los aguateros gustan de decir que trabajan en situación de plena competencia, resulta evidente que tienen que respetar cierto esquema mínimo de exclusividad; de lo contrario, la lucha de todos contra todos sería insostenible. Pero la existencia de zonas fronterizas abiertas, en la periferia y entre las distintas zonas ya ocupadas, en que realmente compiten y la “competencia por comparación” en estos tamaños reducidos no permiten que un aguatero abuse de sus usuarios, pues éstos tienen cierta capacidad de elección. La existencia de una Asociación de Aguateros limita, sin duda, los pleitos entre ellos y tiende a unificar la calidad y precios de los servicios.

servicio a un solo cliente y a costo comparativamente elevado de convertir a un cliente en deudor.

- No existe riesgo de que otros clientes intenten imitar la conducta del usuario con dificultades económicas, pues el aguatero los conoce a todos y tal ficción resultaría imposible.
- Si se tienen en cuenta el costo de conexión y la tarifa de suministro, el costo resultante para el usuario es semejante o algo inferior a lo que cobra la empresa pública en los lugares abastecidos por red de distribución. Parece, pues, que el sistema puede ofrecer servicios asequibles incluso para quienes podrían acogerse a las tarifas subvencionadas o sociales de la compañía pública. Sin embargo, lo que se demuestra fehacientemente es que los usuarios pagan el agua a lo que cuesta, incluido el beneficio del aguatero, pues, de otro modo, el aguatero no existiría. La conclusión inevitable es que los niveles económicos más débiles de la población pueden pagar el agua a su precio real, si el abastecimiento se adecua a sus circunstancias.

El aguatero actúa donde el Estado no lo hace. Y lo hace sin subvención de ninguna naturaleza y sometido a las condiciones fiscales normales del país². Cumple, por consiguiente, con el objetivo principal que tendría la mejor operación de privatización que pudiera imaginarse, el objetivo de descargar totalmente al Estado de cualquier responsabilidad económica sobre el servicio de agua, convirtiendo esta actividad en una explotación comercial de mercado que produce beneficios a los empresarios participantes y, a través de los impuestos, al Estado.

Se da además la coincidencia de que los clientes del aguatero proceden de los grupos con ingreso más bajo, que, si fueran abastecidos por una empresa pública o incluso por una concesión privada, constituirían sin duda un conjunto subvencionado, pagado por otros usuarios a través de subsidios cruzados o por todos los contribuyentes con cargo a impuestos. Es evidente que si los aguateros abastecieran el mercado más cómodo del centro de las ciudades obtendrían beneficios más seguros con tarifas equivalentes a las que hoy aplican.

² El aguatero, como cualquier empresario, está sometido a la presión fiscal habitual en el país. En este sentido, no goza de ningún privilegio, lo que no es el caso de las empresas públicas.

Pero conviene subrayar, sobre todo, el pequeño tamaño de las instalaciones. Una operación típica de aguatero suele abarcar unas cien familias³. Hay aguateros que viven, él y su familia, de los beneficios obtenidos en una de esas explotaciones, lo que demuestra que un servicio de agua puede ser rentable para un operador privado cuando el número de clientes abastecidos es de unos pocos centenares. Si tomamos 500 habitantes (100 hogares), como el número mínimo que permite este tipo de explotación, estaremos muy por debajo de lo que una gran empresa, pública o privada, consideraría como viable con una tarifa normal

Hay dos salvedades que hacer cuando se intenta generalizar el resultado de estas explotaciones de los aguateros:

- Si no existiera agua subterránea los aguateros no podrían existir.
- Los aguateros no podrían hacerse cargo, en las mismas condiciones, de redes de alcantarillado y de los costosos tratamientos subsiguientes de aguas residuales.

Esas dos afirmaciones parecen obvias. Los pequeños empresarios no podrían establecer grandes obras de infraestructura para la captación y tratamiento de agua por su alto costo y, sobre todo, por la inseguridad de su situación, que no les permitiría efectuar inversiones a largo plazo⁴. En lo que respecta al alcantarillado, los aguateros ni siquiera consideran su explotación, ya que, en los ámbitos sociales en que actúan, la mayor parte de los hogares utilizan fosas sépticas y campos de filtración, y la calidad del suelo y el tamaño de las viviendas son los más indicados para ello⁵.

³ Aunque los más importantes aguateros de Paraguay, actuando desde luego en varias áreas, pueden llegar a abastecer a más de 50.000 personas.

⁴ La opción obvia de crear empresas mayores agrupando a varios aguateros está siendo considerada en varias ciudades de tamaño intermedio. Hay dificultades, desde luego, para superar individualismos y adaptar nuevos comportamientos. Pero los obstáculos no son necesariamente insuperables.

⁵ En las zonas periurbanas en que actúan los aguateros, un usuario no puede hacer para sí mismo un pozo (una perforación) del orden de los 150 metros, que son los necesarios para obtener agua con seguridad en toda condición meteorológica. Es curioso señalar que algunos usuarios de las áreas suministradas por los aguateros se abastecen individualmente con pozos artesanales de 20 o 30 metros de profundidad. Sin

Puede afirmarse, sin embargo, que los aguateros podrían hacerse cargo de la red de distribución de agua potable y de la de alcantarillado (esta última integrada con la primera para asegurar el cobro) en cualquier asentamiento poblacional pequeño si se le proveyera de agua en alta y de tratamiento de las aguas residuales, siempre que, para esto último, se estableciera la obligación de uso de la red de alcantarillado por todos los usuarios. Además, si el agua en alta puede ser obtenida con pozos, los aguateros pueden hacerlo por sí mismos (es así como actúan). Nos atreveríamos a asegurar que si el tratamiento de las aguas residuales fuera sencillo (por ejemplo, pequeñas instalaciones, interceptores sépticos o estanques), los aguateros también podrían hacerse cargo de él.

¿Cuáles son, pues, los requisitos obvios para las operaciones de los aguateros, en las circunstancias actuales? Cabe señalar los siguientes?:

Suministro de agua

- operaciones de pequeño tamaño
- presencia de agua subterránea (o que se le proporcione agua en alta)

Alcantarillado

- operaciones de pequeño tamaño
- integración con la red de distribución de agua
- conexión obligatoria de los usuarios
- sin tratamiento de aguas residuales (o con tratamiento primario)

El precio a que pueden ofrecer sus servicios los aguateros es inferior al que resultaría de cualquier sistema alternativo, salvo en el caso de que operen los propios usuarios (cooperativas de usuarios). El sistema cooperativo está muy desarrollado en Paraguay a través del Servicio de Saneamiento Ambiental (SENASA), filial del Ministerio de Salud, y con resultados positivos en gran cantidad de casos. Teóricamente, sería la única alternativa que podría

embargo, en épocas más secas, estos pozos tienen dificultades y esos usuarios deben acudir al aguatero. Una vez que la familia ha pagado al aguatero la conexión, no tiene mucho sentido volver a utilizar el pozo, pues la familia tendrá que volver a establecer la conexión el próximo verano. De ese modo, los usuarios que se suministran individualmente van desapareciendo. Para que el aguatero pudiera hacer una red de alcantarillado, debería contar con un mecanismo parecido —es decir, un sistema que le permita ofrecer servicios con una ventaja obvia o una continuidad superior a la del suministro individual, lo que no es tan sencillo en este caso.

entrar en competencia con los aguateros para pequeñas poblaciones y comunidades. Decimos teóricamente porque, en la práctica, el SENASA subvenciona al 100% la construcción de las instalaciones en comunidades pequeñas de tipo rural, lo que impide cualquier competencia eficaz⁶. Esa es la razón por la que los aguateros no actúan en zonas rurales, donde las cooperativas (Juntas de Saneamiento) organizadas por el SENASA representan una opción más atractiva⁷.

Los pequeños operadores, una solución válida

Hay razones de peso que aconsejan la extensión del ámbito de las actividades de los aguateros en los siguientes campos:

- Comunidades rurales, en acción coordinada con el SENASA, pero asegurando que la operación esté en manos de los aguateros como solución más apropiada contra la politización posible de las cooperativas de usuarios.
- Sectores periurbanos y suburbanos, aumentando el compromiso del aguatero desde la actual situación no regulada a otra en que esté sometido a control y pueda actuar sobre unidades geográficas más grandes en colaboración con el Estado (a través de CORPOSANA, que es la empresa pública actual).

Pero, a la larga, los aguateros deben avanzar más en las pequeñas poblaciones y comunidades y cambiar su carácter en los sectores periurbanos y

⁶ En teoría, el SENASA presta el dinero a las cooperativas, pero éstas no lo devuelven.

⁷ Gran parte de las soluciones subvencionadas por el SENASA podrían ser operadas por los aguateros si el SENASA no interviniera, lo que plantea la duda de si no sería preferible dirigir las subvenciones del Estado a otros sectores (educación, salud) u ofrecerlas en forma de crédito total o parcialmente recuperable. Las cooperativas se convierten a veces en polos de acción política y en defensores de intereses especiales, mientras que el aguatero podría ofrecer la ventaja de actuar como operador privado e imparcial. Por otra parte, en algunos casos, las cooperativas utilizan al SENASA para financiar a fondo perdido ampliaciones y reparaciones, convirtiendo así en parasitismo continuo lo que debiera ser la promoción de una cooperativa de usuarios independiente.

urbanos que, necesariamente, deberán incorporarse a formas de explotación más integradas con la población principal. La razón es que, cuando se pretenda un sistema único para toda una población para evitar los agravios comparativos que puedan surgir entre los diferentes usuarios por la inevitable variabilidad del suministro (de su calidad y de su seguridad), habrá que ir a unidades integradas de mayor tamaño y muchos aguateros deberán dejar su trabajo en la zona periurbana.

Para conseguir que los aguateros penetren en las zonas centrales de las ciudades, los aguateros de mayor importancia relativa deberán convertirse paulatinamente en operadores de unidades de mayor tamaño, capaces de competir con los operadores internacionales el día de mañana. Prevemos que habrá varios grandes operadores en gran escala que ofrecerán sus servicios en los centros urbanos de Paraguay, en competencia mutua y con las compañías internacionales. En las localidades medianas y pequeñas los aguateros, en su forma actual, son la mejor solución, porque han demostrado ser capaces de distribuir agua en buenas condiciones de precio y calidad a los sectores usuarios más difíciles. No obstante, en el futuro todos los aguateros deberán modificar sus métodos de actuación, adaptándolos progresivamente a las necesidades de mayor control y a la demanda de inclusión del alcantarillado entre sus servicios. Debemos recalcar la palabra progresivamente, pues los intentos teorizantes y generalistas de aplicar regulaciones copiadas de otros sistemas pueden acabar con lo que constituye una solución original y efectiva de los problemas de Paraguay en el sector del agua potable. Finalmente, el sector público puede encontrar su ámbito en la capital, Asunción y en los nichos de mercado donde se necesita agua a mayor presión y, por lo tanto, un sistema más complicado⁸.

Y lo que es bueno para Paraguay lo sería para cualquier otro país del hemisferio. No obstante, si no se promueve la existencia de pequeños operadores locales en donde no los hay o se les ignora donde ya existen, la participación privada externa se dirigirá al

⁸ No nos parece inoportuno que siga existiendo una empresa pública en alguna gran ciudad (en Paraguay, la capital parece el lugar razonable). La presencia de un operador público importante mejora el nivel técnico de las operaciones, que puede degradarse si sólo existen vendedores de agua (en lugar de operadores especializados), pero es necesario que la eficiencia económica acompañe a la eficiencia técnica para que la presencia de la empresa pública se justifique totalmente.

negocio más importante en el sector que son las grandes poblaciones, quedando en el desamparo las pequeñas comunidades. Si las privatizaciones se producen en bloque, cualquiera que sea el tamaño de la población, la irracionalidad básica de ese planteamiento se traducirá en ineficiencia del sistema, aunque sea privado. Pero incluso en el caso remoto de que una gran empresa operadora, a través de una tercerización cuidadosa de las comunidades menores, consiguiera una explotación adecuada, se estaría perdiendo la oportunidad de dar trabajo a toda una clase de operadores locales, con la consiguiente internalización de sus beneficios. Por todo ello, la promoción del pequeño operador es de interés general.

La transformación ordenada de las grandes empresas públicas

La privatización de las grandes empresas públicas (GEP) se ha basado en el convencimiento de que su eficiencia sería mayor en manos privadas. Pero la eficiencia económica y social será todavía mayor si se consigue un mercado abierto en que operadores de todos los tamaños ofrezcan distintos niveles y tipos de servicio, en lugar de realizar una transformación del monopolio público en monopolio privado, por mucho que se quiera regular este último⁹.

El sistema aplicable debería seguir los lineamientos siguientes:

- En lugar de privatizar de una vez la GEP, cualquiera que sea el método que se elija para ello, debe hacerse una privatización progresiva y ordenada de sus unidades comerciales de explotación (UEC), empezando por las pequeñas y medianas. Para ello, debe promoverse la presencia de pequeños operadores locales en estas privatizaciones, aunque se utilicen también pequeños operadores extranjeros en caso

⁹ Si todas las regulaciones establecidas hasta hoy en América Latina han dado problemas, ha llegado el momento de cuestionar dos cosas, el sistema de regulación aplicado y el propio sistema de operación del sector que se pretende regular. En opinión del autor, reviste importancia primordial el sistema de operaciones, que deberá transformarse en un nuevo modelo, no basado en las grandes empresas monopolísticas, sean públicas o privadas.

necesario, sobre todo en los casos en que no exista suficiente concurrencia de carácter nacional¹⁰.

- La privatización debería asumir la forma de un contrato de operación entre el operador y la GEP. Evidentemente, habría de hacerse una licitación, cuidando de que sus documentos básicos sean adecuados para el sector de pequeños operadores. Para ello, habrá que evitar la incorporación de exigencias que estén fuera de lugar para el tamaño de las operaciones, velar por que los términos de la licitación permitan la actuación efectiva de un pequeño operador privado y comprobar que la licitación se abre de modo efectivo a pequeños operadores de cualquier nacionalidad, no sólo porque se les admita a la licitación, sino porque los términos del negocio permitan la cómoda instalación de un pequeño operador extranjero¹¹.
- El esfuerzo de promoción de la licitación habrá de ser intenso en los primeros casos. El proceso, ligeramente distinto del mecanismo convencional, podría basarse en las siguientes orientaciones generales:
 - La licitación debería ser objeto de la máxima publicidad posible en los ámbitos adecuados locales e internacionales, incluidos los foros y grupos de debate de operadores en pequeña escala.
 - Todo operador en pequeña escala o independiente que quisiera participar en la licitación debería poder ponerse en contacto con el organismo competente y manifestar su interés en recibir la documentación de licitación (podría fijarse un precio de presentación de los documentos, como garantía de interés por parte del solicitante).
 - Entre los documentos presentados, el principal debería ser el *Contrato*, en el que sólo faltaría un número, la variable de licitación. Aunque cada una de las licitaciones debe estudiarse por separado, nos parece que la variable de licitación debería ser una cantidad mensual que el pequeño operador recibiría de la GEP o pagaría a la misma por hacerse cargo de la operación en las condiciones del *Contrato*. Se entiende, por tanto, que estas condiciones fijarían todo lo demás, incluso las tarifas.
 - El operador interesado comunicaría a la GEP su intención de asistir a la reunión de licitación (ver más abajo). En esa comunicación, el operador podría solicitar a la GEP el pago de un viático como compensación por su asistencia, en el caso de no resultar adjudicatario¹². Se entiende que el pago de ese viático se hace por asistir a la reunión de licitación (los pagos se efectuarían después de ésta), sin ningún compromiso adicional para el operador, ni siquiera el de presentar oferta. Evidentemente, el valor del viático solicitado puede ser nulo, cuando el operador está dispuesto a sufragar los gastos a su costa.
 - Se seleccionaría un número determinado de operadores (por ejemplo, diez), eligiendo a los que exijan menor viático para asistir a la reunión o estén dispuestos a hacerlo por su propia cuenta. En caso de que el número de los interesados que no exijan pago de viático sea mayor del número fijado para la selección, todos ellos participarían en la reunión de licitación¹³.
 - La reunión de licitación permitiría celebrar un encuentro entre los representantes de los

¹⁰ Ni que decir tiene que esta sugerencia es menos traumática para la GEP que la de una privatización total. No obstante, requiere mayor colaboración de empresa en cuestión.

¹¹ Si en las privatizaciones de operaciones de gran tamaño se exige que el acceso sea igual y abierto a todos los operadores internacionales, está justificado hacer lo mismo con las operaciones de menor tamaño. La cercanía favorecerá a los locales, pero al principio hay que atraer también a extranjeros para aumentar la competencia.

¹² Sería lógico limitar el valor del viático a un 75% de lo que se estimara podría costar la asistencia del operador.

¹³ El pago del viático favorecería la presencia de pequeños operadores, sobre todo, en las primeras licitaciones. Piénsese que un pequeño operador no podría acudir a cinco o seis licitaciones en distintos lugares sin una compensación. El criterio de seleccionar a los que piden viático menor favorece a los pequeños operadores locales y a los más cercanos, lo cual es positivo, pero permite que, si no hay presencia suficiente de interesados, se pueda promover la participación de operadores más lejanos.

operadores interesados y la empresa pública para examinar conjuntamente la situación de los servicios de abastecimiento agua y saneamiento en las poblaciones en cuestión, hacer las ofertas y decidir inmediatamente el adjudicatario. Dicha reunión podría dividirse así: un día para la presentación por parte de la empresa de toda la información existente sobre los servicios licitados, tres días para la investigación del estado de los sistemas por parte de los operadores y un último día en que los operadores presentarían sus ofertas¹⁴. Se abrirían las mismas y se preadjudicaría la licitación. En ese mismo día, el preadjudicatario debería presentar la garantía de explotación que se hubiera fijado (una garantía bancaria que el operador traería a la reunión ya preparada). Se aplicaría el orden de adjudicación si hubiera fallos en la presentación de la garantía.

- Podría utilizarse también un método más sencillo, que permitiría dar solución rápida y efectiva a la necesidad de dotar de operadores adecuados a las pequeñas poblaciones. Una vez realizadas las primeras licitaciones, las demás podrían incorporar rápidamente las experiencias habidas. Como todos los contratos serían parecidos, las siguientes licitaciones podrían hacerse con un ritmo determinado por la demanda y la capacidad.
- El control de las UEC privatizadas debería ser ejercido por la GEP, pero a través de una unidad de control establecida expresamente con ese fin y totalmente separada del resto de la empresa, teniendo únicamente como punto de contacto la autoridad del director ejecutivo. Conviene evitar que se produzcan situaciones en que se persiga al operador privado con objeto de disimular la posible ineficiencia propia de la GEP. Si la empresa pública no puede administrar la compañía y controlar al mismo tiempo a los operadores privados y hacerlo con objetividad, la unidad de control debería separarse de la empresa pública, aunque resulte más costoso.
- El control de una UEC determinada debería incorporar mecanismos para fomentar la participación de los usuarios y de las autoridades

¹⁴ La variable de licitación, que, como hemos visto, sería una cantidad única, puede decidirse con facilidad en el tiempo señalado.

locales que correspondan. En cada caso debería estudiarse la fórmula más indicada para conseguir la participación sin poner en peligro la eficiencia.

Programa para el futuro

Un programa como el que se acaba de describir permitiría intervenciones importantes en varios sentidos. En primer lugar, favorecería iniciativas como las siguientes:

- Identificación y localización de pequeños operadores, organización de intercambios de experiencias a través de seminarios, grupos de debate y sesiones de capacitación sobre pequeñas operaciones y mantenimiento de una red de información que permita a los pequeños operadores relacionarse y mantenerse al tanto de los acontecimientos de interés. Este trabajo está ya en marcha, debería completarse y perfeccionarse.
- Promoción de la privatización ordenada y el desmantelamiento progresivo de las GEP en las comunidades preparadas para un mercado abierto de pequeños operadores.

Si bien algunos no estarán de acuerdo con la función todavía asignada al sector público, en mi opinión la regulación no debe constituir un tema importante, siempre que los organismos de salud comprueben y garanticen la calidad del agua y siempre que las instituciones jurídicas velen por la existencia de una competencia leal y abierta entre operadores y resuelvan las diferencias entre clientes y operadores y entre distintos operadores. Al mismo tiempo, el sector público debe continuar desempeñando un papel importante, dada la necesidad de garantizar los siguientes elementos:

- Asistencia técnica en la elaboración de contratos de operaciones que garantice los contenidos mínimos y necesarios;
- El proceso de licitación;
- Inversiones en infraestructura complementaria en apoyo de los pequeños operadores privados.

Este último punto es de especial importancia. Los pequeños operadores se harían cargo de las explotaciones sin necesidad de comprometerse a efectuar grandes inversiones (aunque podría haber

alguna excepción). Las GEP seguirían siendo las propietarias de la infraestructura y, por tanto, la ocasión de la privatización parecería propicia para completar las necesarias inversiones en las poblaciones cuya operación se contrate a terceros. Cuando la oferta ganadora ofrezca un pago mensual positivo a la GEP, esos recursos deben destinarse a las inversiones. En otros casos, la GEP podría incrementar las tarifas destinando a inversiones los recursos adicionales (que, evidentemente, serían recaudados por los operadores).

Todas estas cuestiones abren un amplio campo de acción que habría que experimentar lo antes posible. Sería prematuro ahora prever cómo va a evolucionar en el futuro un programa tan complejo como éste, pero si se consigue tener un conjunto de operadores especializados en poblaciones pequeñas y medianas y unas GEP concentradas en las poblaciones mayores se habrá mejorado mucho la situación actual, con ventajas sociales evidentes, como la promoción de un número importante de pequeños empresarios sin traumas excesivos para la GEP.

Buenos Aires, mayo de 1998

ⁱ La facilidad de acceso del usuario a la empresa es la clave fundamental del tan traído y llevado concepto de calidad del servicio. Cumplidas las exigencias de presión, continuidad y calidad del agua que todo servicio tiene que cumplir, la "calidad" que diferencia a unos servicios de otros es la facilidad con que el usuario puede resolver sus problemas cuando los tiene.