

INFORME SOBRE EL FORO DE COLABORACION

PUBLICICO-PRIVADA:

¿QUÉ HACER CON LA GESTION DEL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL PERU?

Jaime de Althaus

Participantes:

- Video documental sobre problemática y alternativas de solución – preparado por enterarse.com
- Exposición central Guido Valdivia, Director Ejecutivo de CAPECO y Vicepresidente de Invertir.
- Panel integrado por Leonie Roca, Directora Ejecutiva de AFIN, Milton Von Hesse, Ex Ministro de Vivienda Construcción y Saneamiento, Socio de Videnza Consultores, y Francisco Dumler, Presidente de Sedapal y Vicepresidente de Desarrollo de Invertir
- Resumen y conclusiones por Daniel Córdova, presidente de Invertir.

Desarrollo

El mensaje central del Foro, tal como lo resumió al final Daniel Córdova, es que en el Perú y en Lima no hay un problema de falta de agua o de recursos presupuestales, sino de gestión, de institucionalidad.

El Estado ha venido invirtiendo alrededor de 4 mil millones de soles al año en proyectos de agua potable y saneamiento (este año más de 5 mil millones), pero el abastecimiento de agua potable no mejora sustancialmente. La cobertura de servicio de agua y saneamiento en el Perú es la penúltima de Sudamérica. Muchas obras no terminan y las que terminan no reciben mantenimiento, y se deterioran. Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) no mantienen ni renuevan las redes y menos aún realizan inversiones para ampliar la generación de agua. Por eso mismo el Estado debe invertir miles de millones al año en estas tareas, en un esfuerzo casi vano digno de Sísifo.

Según Guido Valdivia, una causa de esto son las tarifas de agua, que no cubren los gastos de operación, mantenimiento y recuperación de

inversiones. La tarifa en Lima es la mitad de las de Santiago o Bogotá (a pesar de que el estrés hídrico es mayor). Se necesitaría subir las tarifas gradualmente. El problema, por supuesto, es político. Leonie Roca apuntó que un regulador como el jefe de la Sunass goza de una estabilidad de 5 años que lo protege de las presiones políticas, de modo que debería estar en capacidad de imponer tarifas realistas. “Su esencia es la imparcialidad. Sunass no debe ser popular”, subrayó. Pero la marcha atrás en Moquegua fue elocuente. Es obvio que se requiere inducir conciencia pública de la necesidad de tener tarifas realistas. Quizá la propuesta de Valdivia de subir tarifas otorgando un subsidio directo a los pobres -calificados como tales en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)-, ayude en ese sentido.

Milton Von Hesse, sin embargo, piensa que las tarifas pueden o no estar retrasadas, pero antes de subirlas hay mucho que ganar en mejora de la gestión para incrementar los ingresos y reducir los gastos. Explica que las EPS facturan apenas entre el 50 y 60% del agua que producen y de ese porcentaje solo cobran la mitad en los siguientes 3 meses. Es claro, entonces, que una mejor gestión comercial aumentaría significativamente sus ingresos. De hecho, esto es lo que ha ocurrido con Sedapal, que contrató empresas privadas para las labores de facturación, cobranza y micromedición, y el resultado ha sido que hoy se deje de facturar solo el 27% del agua que produce, una proporción más baja que el promedio de otras empresas similares en Sudamérica.

Y no solo se puede subir los ingresos. Von Hesse agrega que los costos, a su vez, se pueden bajar apreciablemente si Sedapal y las EPS: a) tuvieran un solo contrato de mantenimiento de redes en lugar de múltiples, b) optimizaran sus inversiones y c) mejoraran su manejo laboral.

Por lo tanto, si los ingresos tienen amplio margen para subir y los costos para bajar, podría no ser necesario subir las tarifas en Sedapal y en algunas EPS. En todo caso, sea la tarifa baja o haya mala gestión de ingresos y costos, o ambas cosas, el resultado es el mismo respecto del círculo perverso que describiera Guido Valdivia: las empresas de agua no pueden renovar ni mantener las redes y por lo tanto la ciudad no se puede densificar y crece extensivamente por medio de invasiones. Esto encarece la provisión de agua, lo que agrava el problema de tarifas o ingresos de las empresas de agua:



Es evidente que este círculo vicioso se rompe mejorando la gestión (y eventualmente las tarifas) de las empresas de agua. Para mejorar la gestión de ingresos y costos el mejor instrumento es, según Milton Von Hesse, la concesión de las EPS a Asociaciones Público Privadas (APPs), proceso que –señaló– estaba encaminado durante el gobierno anterior hasta que el estallido del escándalo Lavajato lo hizo abortar. La idea era comenzar contratos de administración privada que produjeran la información interna suficiente para luego concesionar de manera óptima la EPS.

Por su parte Leonie Roca resaltó que una ventaja de las APPs es la *accountability*, el derecho del cliente a quejarse y la obligación de atenerse a compromisos de gestión por contrato. En Sedapal todo ello es imposible en la actualidad. Francisco Dumler hizo ver cómo las dos APPs de Taboada y La Chira habían elevado el manejo de las aguas residuales a estándares internacionales, al punto que en la zona antes hedionda e infectada de La Chira se realizan ahora campeonatos de kayacs y natación.

Valdivia recordó, además, la vieja propuesta de integrar las EPS en empresas regionales, manejadas por un operador privado. Lo mínimo que debe hacerse es restablecer el decreto supremo que permitía la contratación de operadores privados en las EPS sujetas a régimen transitorio, absurdamente derogado hace poco.

Valdivia mencionó también la necesidad de fortalecer la OTASS y complementariamente permitir que APPs puedan invertir en ampliar las redes para hacer posible la densificación de la ciudad, y constituir un fondo de inversión en el Ministerio de Vivienda con los saldos que se dejan de invertir cada año, para proveer de servicios de agua y saneamiento a proyectos que incluyan componentes de vivienda social. Si la ciudad crece de manera planificada y con mayor densidad, el costo de dar agua se reduce. Por lo tanto, es clave articular los programas de inversión de EPS con planes de desarrollo urbano.

En el caso de Sedapal, si bien su índice de facturación ha mejorado, parece claro que una estructura laboral interna muy rígida sin incentivos para mejorar la productividad (al punto que hay una suerte de estabilidad laboral intergeneracional pues los puestos pueden ser heredados por familiares en caso de muerte o discapacidad del trabajador), y una gestión poco transparente de los contratos de obras y mantenimiento, impiden reducir costos y mejorar resultados. Von Hesse explicó que se contrata a demasiados operadores pequeños, con procedimientos poco claros, y el propio Dumler indicó que una tarea pendiente en Sedapal es introducir transparencia en las licitaciones. Leonie Roca, por su parte, apuntó que Sedapal podría concesionar el mantenimiento de las redes a una APP en lugar de contratar ineficientemente a múltiples pequeños operadores.

Reducir esos costos es importante porque, de otro lado, Sedapal debe enfrentar un problema mayor, que es la baja capacidad de reserva de agua de Lima para enfrentar una sequía prolongada, de modo que es urgente invertir en ampliar la capacidad de generación de agua para la ciudad. Pero –explicó Dumler- ejecutar solo el proyecto de cabecera de cuencas (el antiguo Marca 2), que supone captar agua de un conjunto de lagunas y trasvasarla mediante un túnel de 12 km. con una inversión de cerca de 1000 millones de soles, supondría subir la tarifa en un 35%. Dos o tres plantas desalinizadores tendrían el mismo rendimiento y un costo cuatro veces menor. Hay, por lo demás, un problema serio con la planta de Huachipa, diseñada para procesar 5 m³ por segundo pero que solo produce 1. La solución es una intervención directa de Sedapal por medio de un procedimiento breve con control concurrente de la Contraloría, que requiere un decreto supremo. Esto permitiría resolver en dos años el problema de 1'400,000 personas en Lima Norte que tendrían agua las 24 horas en lugar de las 4 o 5 horas que tienen hoy.

En las conversaciones luego del Foro se argumentó que una limitación para resolver cuando menos parte de estos problemas es la sujeción de Sedapal al FONAFE, que reduce la capacidad de decisión del directorio y obliga a la empresa a seguir los procedimientos engorrosos y restrictivos de la ejecución del presupuesto público. Eso, sumado a la excesiva reglamentación del FONAFE, demora demasiado los procesos de contratación y no garantiza transparencia. Una salida sería entonces retirar a Sedapal del ámbito del FONAFE empoderando al directorio, haciéndolo realmente responsable y dándole estabilidad en el tiempo, porque el otro problema es el cambio de directores cada vez que hay un cambio de ministro. Se puso como ejemplo el caso de ECOPETROL en Colombia: puede cambiar el ministro o incluso el Presidente, pero nadie se atreve a tocar al directorio.

Un Directorio de alto nivel profesional y con poderes reales podría contratar a un gerente general de altas capacidades que pudiera, a su vez, implantar procedimientos transparentes para contratar a los mejores operadores.

Un tema importante del que se habla siempre pero nunca se ejecuta, es el manejo de cuencas para que el agua del verano no se pierda en el mar y más bien pueda ser almacenada en las partes altas y medias e infiltrada en los acuíferos, previniendo de paso los huaycos. Estamos hablando de la reforestación y el acondicionamiento y afianzamiento hídrico de las cuencas. Al respecto, Francisco Dumler explicó que Sedapal cuenta con un fondo de servicios ecosistémicos que suma 60 millones de soles a la fecha, generado con el pago de una pequeña cantidad en la tarifa, que todavía no ha sido gastado. En unos 90 días se formaría una unidad ejecutora que trabajaría con las comunidades para habilitar múltiples líneas de inversión en esa línea.

Conclusiones

1. Tal como lo resumió Daniel Córdova en las conclusiones del Foro, el mensaje central es que en el Perú y en Lima no hay un problema de falta de agua o de recursos presupuestales, sino de institucionalidad, de gestión.
2. Las tarifas no alcanzan para financiar el mantenimiento y renovación de las redes, y menos aún para inversiones en generación de agua, pero en muchos casos no sería necesario subir la tarifa si se mejora la gestión de las EPS, pues hay mucho margen para subir ingresos y reducir costos.

3. La solución más eficiente para mejorar la gestión y romper el círculo perverso de Valdivia es la concesión de las EPS a APPs, comenzando en una primera etapa con contratos de administración privada que generen información interna. Las APPs tienen la ventaja de que deben rendir cuentas y cumplir compromisos de gestión por contrato.
4. Subir las tarifas es políticamente complicado. Se requiere desarrollar conciencia ciudadana y empoderar a la Sunass, que debe ser imparcial. La subida debe ser gradual, quizá con subsidios directos a los pobres.
5. Lo mínimo en este momento es restablecer el decreto supremo que permitía la contratación de operadores privados en las EPS sujetas al régimen transitorio de la OTASS, absurdamente derogado hace poco. E integrar las EPS en empresas regionales, manejadas por un operador privado.
6. APPs deberían invertir en ampliar las redes para hacer posible la densificación de la ciudad. Y es clave articular los programas de inversión de las EPS con los planes de desarrollo urbano de las ciudades.
7. En el caso de Sedapal, una APP que se encargue del mantenimiento de las redes sería mucho más eficiente y transparente que la gran cantidad de pequeños contratos poco claros que hoy existen.
8. Dos o tres plantas salinizadoras en Lima tendrían la misma producción de agua y costarían varias veces menos que el proyecto de trasvasar agua de las cabeceras de cuencas.
9. Una manera de conseguir, en lo inmediato, una gestión más ágil y eficiente en Sedapal sería retirarla del FONAFE y empoderar y responsabilizar a un directorio de alto nivel profesional que tenga continuidad más allá de los cambios de ministros.
10. El manejo de cuencas es fundamental para retener el agua e infiltrar los acuíferos. Sedapal empezará en pocos meses a ejecutar el fondo de servicios ecosistémicos que ya tiene 60 millones de soles.

