

Principios de Política

Marco para Alianzas Sostenibles



**Alianzas entre los Sectores Público y
Privado para el Abastecimiento de Agua
y el Saneamiento**

Principios de Política

Marco para Alianzas Sostenibles

Preámbulo

El agua es un recurso único, un requisito esencial para la vida y un bien económico, ambiental, social, cultural y espiritual; por lo tanto, no puede tratarse como un artículo común y corriente.

El saneamiento ambiental inadecuado constituye un obstáculo para la salud pública y el crecimiento económico. En este sentido los gobiernos, religiones, sociedad civil, empresas y usuarios, en todas las culturas y a lo largo de toda la historia, han prestado especial atención a esta característica particular del agua y al saneamiento ambiental adecuado. Tal conocimiento y percepción deben seguir siendo la base de los proyectos en la actualidad: actúan tanto como una advertencia para evitar las fórmulas estandarizadas como un llamamiento al diálogo constructivo al momento de enfrentar desafíos debido a la gran diversidad de entornos, circunstancias de desarrollo y prioridades.

Prólogo

El agua es fundamental para la vida y la salud. Por lo tanto, constituye un requisito esencial para tomar conciencia sobre otros derechos humanos básicos y luchar contra la pobreza. La importancia vital del agua para el desarrollo también se refleja en una de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM): al 2015, el número de personas que no cuentan con acceso al agua potable y un saneamiento adecuado debe reducirse a la mitad. Se necesitan alianzas innovadoras para superar este enorme desafío. Con respecto a dichas alianzas, existen varias opciones, siendo una de ellas la Alianza entre los Sectores Público y Privado (APP) que involucra a las autoridades públicas y al sector privado local, nacional o internacional. La elección de la mejor opción debe ser el resultado de un proceso local concertado y transparente.

Uno de los principales desafíos de introducir alianzas entre los sectores público y privado radica en la definición adecuada de las estructuras de control para todos los actores: deben asignarse roles y responsabilidades así como establecerse mecanismos de regulación desde el inicio. Es más, una APP sólo puede tener éxito si se garantiza la participación de la sociedad civil. Como es lógico, estos temas también son cruciales para las empresas de servicios públicos. Sin embargo, mientras la prestación de servicios está a cargo del sector público, las políticas pertinentes podrían adaptarse gradualmente; en una APP, es necesario establecer las «reglas del juego» desde el inicio.

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (**seco**) y Swiss Re facilitaron un proceso para desarrollar instrumentos a fin de responder a estos desafíos. El objetivo de esta iniciativa es permitir el aprovechamiento óptimo de la APP como una de las opciones, y contribuir a las mejoras generales en el desempeño de los servicios de agua y saneamiento. Si bien Swiss Re contribuyó para esta alianza aportando sus conocimientos sobre riesgos, COSUDE y **seco** pusieron un mayor énfasis en la mejora de la sostenibilidad y el enfoque de la APP en la pobreza. Las herramientas se desarrollaron en base a un proceso que contó con la participación de múltiples grupos de interés y los aportes de diversos expertos; asimismo, recibieron varios aportes individuales. Nos gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer a aquellas personas que contribuyeron con sus críticas constructivas y asesoría. Consideramos que las APP eficaces tienen el potencial para desempeñar un rol importante en el logro de las MDM. En este sentido, esperamos que nuestra iniciativa ayude a brindar acceso a fuentes seguras de agua potable y saneamiento adecuado a los sectores pobres rurales y urbanos, lo que, a su vez, permitirá establecer las bases para la mejora de la salud y la prosperidad.



Walter Fust,
Director General
Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación



Walter Anderau,
Presidente
Swiss Re Centre for
Global Dialogue



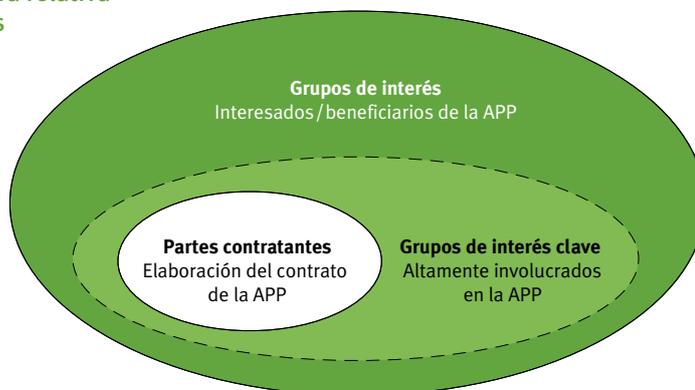
Jean-Daniel Gerber,
Secretario de Estado
Secretaría de Estado para
Asuntos Económicos

Siglas

| | |
|------|--|
| AOD | Asistencia Oficial para el Desarrollo |
| APP | Alianza entre los sectores público y privado para el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento |
| CGI | Comité de Grupos de Interés |
| DE | Líneas Directrices de Ejecución |
| DERP | Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza |
| FNDA | Fondos Nacionales para el Desarrollo del Agua |
| GIRH | Gestión Integrada de Recursos Hídricos |
| IFI | Instituciones Financieras Internacionales |
| MDM | Metas de Desarrollo del Milenio |
| MSP | Proceso con participación de múltiples grupos de interés |
| NU | Naciones Unidas |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | Organizaciones no Gubernamentales |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SLA | Acuerdo de Niveles de Servicio |

(El glosario completo con las definiciones de los términos utilizados en todo el documento figura en el Anexo 3 de este documento)

Nomenclatura relativa a los actores



Ejemplo de actores en una determinada APP:

Partes contratantes: autoridad local, operador de servicio.

Grupos de interés clave: (con gran influencia en la APP): partes contratantes y gobiernos nacionales y municipales, inversionistas, regulador, donantes, sindicato(s), ONG de consumidores.

Grupos de interés: todos los mencionados anteriormente y los grupos de género y comunitarios, beneficiarios, hogares, etc.

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Propósito de los Principios de Política | 6 |
| 2 | Valores Básicos | 8 |
| 21 | Derechos humanos | 8 |
| 22 | Una buena gobernabilidad | 8 |
| 23 | Desarrollo sostenible | 9 |
| 24 | Procesos participativos equitativos | 10 |
| 25 | Servicios sostenibles de agua y saneamiento seguros y asequibles | 11 |
| 3 | Factores Clave | 12 |
| 31 | Atención a la pobreza | 12 |
| 32 | Protección de los recursos hídricos | 12 |
| 33 | Orientación a los resultados | 13 |
| 34 | Rendir cuentas | 13 |
| 35 | Transparencia | 14 |
| 36 | Mecanismos de financiamiento sólidos | 15 |
| 37 | Incentivos compartidos | 16 |
| 38 | Enfoque en el cliente | 16 |
| 39 | Alianza con equilibrio de poderes | 17 |
| 310 | Gestión proactiva de riesgos | 18 |
| 4 | Requisitos Marco para las APP | 19 |
| 41 | Marco político y legal para el desarrollo del agua y saneamiento | 19 |
| 42 | Apropiación y liderazgo local | 19 |
| 43 | Mecanismos de regulación eficaces | 20 |
| 44 | Marco adecuado para la inversión | 20 |
| 45 | Coordinación con la política de reducción de la pobreza | 21 |
| 46 | Cadenas de suministro de ágil funcionamiento | 21 |
| 5 | Roles y Responsabilidades | 22 |
| 51 | Importancia de la definición de roles y separación institucional | 22 |
| 52 | Roles, derechos, responsabilidades e incentivos de los actores comunes | 22 |
| 53 | Otros roles asignados según estos Principios de Política | 26 |
| | Anexo 1: Compromiso con los Principios de Política | 28 |
| | Anexo 2: Exclusiones aplicadas a los Principios de Política | 29 |
| | Anexo 3: Glosario | 31 |

1 Propósito de los Principios de Política

Brindar un marco para la discusión de los principios a nivel político

111 El presente documento sirve como base para la elaboración de una declaración de política por parte de los grupos de interés clave involucrados en la decisión de encomendar la prestación de servicios de agua y saneamiento a las entidades privadas¹. Los temas relacionados con los «Valores Básicos», «Factores Clave», «Desarrollo de un Marco» y «Roles y Responsabilidades» propuestos en este documento forman parte de la agenda de discusión a fin de garantizar que exista un entendimiento común y un amplio apoyo a nivel político antes de que las discusiones pasen al plano técnico. Este entendimiento permitirá anticiparse a los obstáculos ideológicos contra la APP.

Público objetivo de los Principios de Política: grupos de interés clave en las alianzas entre los sectores público y privado

- Encargados de formular políticas en los gobiernos (nacional, regional y local).
- Sociedad civil y otros grupos de interés no gubernamentales.
- Grupos de interés institucionales (por ejemplo, organizaciones de las Naciones Unidas, IFI, organismos donantes).
- Instituciones de financiamiento, bancos comerciales, inversionistas.
- Empresas del sector privado que brindan servicios públicos.
- Organismos reguladores.
- Sindicatos de servicios públicos.
- Asesores en proyectos de APP.

Explicar los elementos centrales de los servicios de agua y saneamiento adecuadamente dirigidos

112 El contenido del documento se ha desarrollado a partir de los diálogos de múltiples grupos de interés, con participantes de diferentes regiones, posición social y antecedentes diversos. Los elementos centrales necesarios para el éxito de cualquier APP para el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento se han complementado con elementos adicionales que podrían no aplicarse a todos los contextos. Los grupos de interés locales deben discutir la aplicabilidad de dichos elementos a una APP específica. Éstos están marcados con una barra verde a la izquierda. La lista de exclusiones, acordada por consenso, forma parte integral de la declaración de políticas firmada. (Las plantillas de la hoja de firmas y la lista de exclusiones aparecen en el anexo y están disponibles en línea en www.partnershipsforwater.net.)

Modelo de elementos negociables

Áreas de aplicación

113 Los principios se aplican a áreas urbanas (incluyendo barriadas y asentamientos informales), pequeñas localidades y áreas rurales. Aunque varios de los principios son requisitos generales para una buena gobernabilidad del sector de agua y saneamiento², la atención está centrada en la APP, una transición sintetizada e inmediata que requiere de una minuciosa dirección del sector.

114 Por lo tanto, se centra en la participación de los grupos de interés, la cooperación y la alianza para el abastecimiento de servicios de agua potable, los usos domésticos del agua³ y el saneamiento doméstico.

115 Los «Principios de Política» deben utilizarse como base para un proceso de discusión amplio y participativo sobre cómo puede organizarse el sector a fin de crear alianzas eficaces, eficientes y socialmente aceptables con el sector privado.

1 O para discusiones más generales sobre reformas sectoriales (porque muchos de los desafíos comunes de hoy pueden superarse de manera muy eficaz a través de un mejor control del sector, tal como se establece en este documento).

2 Incluyendo la colección y tratamiento de aguas residuales y lodo fecal, con excepción de la colección y tratamiento de desechos sólidos.

3 Agua utilizada para lavar, limpiar y para fines de riego doméstico (por ejemplo, para una parcela de cultivo de verduras).

Brindar ejemplos de servicios efectivamente delegados, adecuadamente manejados y sostenibles

116 El documento también brinda una descripción de los roles, derechos, responsabilidades e incentivos de los actores pertinentes (capítulo 5). El reconocimiento mutuo de los roles de los socios en la discusión puede contribuir, en gran medida, a identificar soluciones que no perjudiquen a una de las partes, sino que beneficien a ambas (todas las) partes. Por este motivo, se ha incluido este capítulo. Debido a que los roles se basan en la visión de una estructura de gobierno descentralizada, con un conjunto existente de organizaciones de la sociedad civil habituado a la toma de decisiones participativa, dichos roles deben interpretarse como una visión y no como una fórmula para la distribución de tareas con miras a obtener servicios adecuadamente manejados y sostenibles.

Limitaciones

117 Este conjunto de Principios de Política no precisa si las APP son una opción idónea para alguna situación en particular. Se aplica principalmente una vez que las partes deciden utilizar las APP como una opción, y destaca los requisitos especiales de dichos acuerdos y las oportunidades que éstos ofrecen.

118 Los Principios de Política no pueden sustituir contratos adecuadamente elaborados para alianzas específicas, ni están destinados a sustituirlos. Sin embargo, la redacción de un contrato se simplificará enormemente si ya se ha alcanzado un acuerdo con respecto a los valores y principios subyacentes para el servicio.

119 Los usos de agua en grandes cantidades para fines industriales y en gran escala para fines comerciales, así como el agua destinada al riego, tienen una gran influencia tanto sobre la disponibilidad como sobre la calidad del agua potable. Estos usos deben considerarse dentro del contexto de la gestión general del sector. Sin embargo, este conjunto de principios no cubre la prestación de los servicios relacionados.

Valor agregado de la aplicación de estos «Principios de Política»

1110 Este grupo de Principios de Política ayudará a impulsar el potencial de las APP a fin de facilitar el proceso para establecer una APP, reducir los riesgos de los inversionistas y estimular, de ese modo, el flujo de fondos. Esto debe, a su vez, facilitar la prestación de servicios de agua y saneamiento ambiental y fomentar la voluntad política para tomar acciones.

Remitirse a las «Líneas Directrices de Ejecución» para la materialización del proyecto

1111 Está de más decir que la materialización de estos principios en un proyecto real puede ser un proceso muy complicado, y que la aplicación consistente de todos los factores clave podría resultar imposible sin la orientación adecuada. Por este motivo, se brinda documentación de apoyo que ayuda a los promotores del proyecto y al personal operativo a convertir estos principios en un «proyecto real». Si bien los «Principios de Política» estructuran los diálogos políticos, las «Líneas Directrices de Ejecución» complementarias guían a los promotores del proyecto y profesionales a través del ciclo del proyecto, a la vez que aseguran que se estén aplicando los principios. La «Caja de herramientas» hace referencia a materiales que permitirán un acceso directo a la información original. La consistencia de todos estos productos garantiza un enfoque sistemático a una tarea muy compleja y demandante: la prestación de servicios seguros de agua potable y saneamiento adecuado para todos.

2 Valores Básicos

21 Derechos humanos

211 De acuerdo con los instrumentos legales internacionales pertinentes, el acceso a agua en cantidad suficiente, de forma segura y en un lugar físicamente accesible para beber, asearse, cocinar y lavar es un derecho humano⁴.

212 El derecho a servicios básicos de agua y saneamiento no implica derecho a gratuidad. Estos servicios tienen un costo real. Es responsabilidad de las autoridades públicas asegurar que la población tenga acceso a estos servicios a un precio asequible, en la actualidad y en el futuro.

213 Si bien el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento constituye un derecho humano, no se puede esperar que todas las personas cuenten, bajo cualquier circunstancia, con acceso a servicios más sofisticados que vayan más allá de las necesidades básicas.

214 En el caso de que existan demandas en competencia (domésticas, industriales, agrícolas) en tiempos de escasez de recursos, se dará prioridad a las necesidades básicas para la vida y la salud.

22 Una buena gobernabilidad

221 El compromiso político de cumplir con una buena gobernabilidad y una implementación estable, equitativa y previsible permitirá mejorar el desempeño del sector de agua y saneamiento en general y los acuerdos de APP en especial.

222 Todos los grupos de interés apoyan los principios de buena gobernabilidad y, si está dentro de su competencia, promueven:

- La transparencia.
- El imperio de la ley (especialmente, la aplicación equitativa y recíproca de contratos).
- Rendir cuentas.
- Políticas, medidas y acciones anticorrupción.
- Procesos participativos de toma de decisión (en armonía con los derechos y obligaciones definidos).
- Atención a las preocupaciones e intereses de los grupos de interés (particularmente, las necesidades de las mujeres).
- Soluciones orientadas al consenso y basadas en incentivos.
- Equidad e inclusión, especialmente con respecto a grupos vulnerables (niños, pobres y personas menos privilegiadas).
- Separación institucional clara de roles y competencias.

223 Todos los grupos de interés son conscientes de las dificultades particulares que enfrentan los países en desarrollo o transición. Éstos ayudan – a la vez que respetan la soberanía nacional – a las autoridades pertinentes a enfrentar la pobreza, los problemas de corrupción y la falta de capacidad.

224 Los grupos de interés realizan todos los esfuerzos necesarios para impedir la interferencia política negativa en los proyectos de agua y saneamiento. Un contrato de APP adecuadamente redactado y orientado a los objetivos permitirá definir las esferas de acción e influencia de las partes contratantes.

⁴ «El agua es fundamental para la vida y la salud. El derecho de los seres humanos al agua es indispensable para llevar una vida saludable con dignidad. Es un requisito para tomar conciencia de todos los demás derechos humanos.» Comentario general No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptado el 27 de noviembre de 2002.

225 En caso de que la regulación nacional y/o regional y la ley no establezcan normas de buena gobernabilidad, las partes internacionales deberán actuar de conformidad con los requisitos legales de sus países de origen y explicarlos claramente a sus socios en el país de intervención.

23 Desarrollo sostenible

231 Todos los grupos de interés en una APP promoverán el desarrollo sostenible del sector de agua y saneamiento y asegurarán que todas las actividades sean ambientalmente sostenibles, socialmente convenientes, económicamente viables y coherentes con la ley aplicable.

Valores sociales y culturales

232 Todos los grupos de interés respetarán los valores sociales y culturales. Tomarán todas las medidas que estén dentro de sus facultades para promover dichos valores, incluyendo sobre todo:

- El respeto de conductas culturales válidas en el contexto local.
- El equilibrio de géneros en la toma de decisiones, la implementación y operación, especialmente en las culturas donde la igualdad de género no sea tradicionalmente reconocida como un valor social.
- El respeto de los deberes cívicos al tratar con las autoridades y los proveedores de servicios (como requisito esencial para cumplir con sus funciones en la prestación de servicios de agua y saneamiento).
- El reconocimiento del valor social de los servicios de agua y saneamiento y de su papel crucial como promotores del desarrollo económico urbano y rural, lo que puede conllevar a la creación de empleos y a la mejora de las condiciones de salud, especialmente en la población pobre.
- Sólida defensa de las personas menos privilegiadas: importancia de la lucha contra la pobreza, el equilibrio y solidaridad entre grupos de usuarios con diferentes niveles de capacidad y bienestar económico.

Valores ambientales

233 Todos los grupos de interés respetarán los valores sociales y culturales. Tomarán todas las medidas que estén dentro de sus facultades para promover dichos valores, incluyendo sobre todo:

- El respeto de conductas culturales válidas en el contexto local.
- El equilibrio de géneros en la toma de decisiones, la implementación y operación, especialmente en las culturas donde la igualdad de género no sea tradicionalmente reconocida como un valor social.
- El respeto de los deberes cívicos al tratar con las autoridades y los proveedores de servicios (como requisito esencial para cumplir con sus funciones en la prestación de servicios de agua y saneamiento).
- El reconocimiento del valor social de los servicios de agua y saneamiento y de su papel crucial como promotores del desarrollo económico urbano y rural, lo que puede conllevar a la creación de empleos y a la mejora de las condiciones de salud, especialmente en la población pobre.
- Sólida defensa de las personas menos privilegiadas: importancia de la lucha contra la pobreza, el equilibrio y solidaridad entre grupos de usuarios con diferentes niveles de capacidad y bienestar económico.

234 Se remunerarán los servicios relacionados con la conservación de los ecosistemas a fin de garantizar su disponibilidad a largo plazo.

Valores económicos

235 La eficiencia, eficacia y equidad así como la rentabilidad y la orientación hacia los clientes son valores esenciales de las operaciones comerciales exitosas, sostenibles y a largo plazo.

236 La inversión adecuada en infraestructura y mantenimiento garantiza la sostenibilidad operativa.

237 Los contratos son la columna vertebral de las operaciones comerciales; su cumplimiento debe ser obligatorio para todas las partes contratantes. Los acuerdos orales deberán realizarse en presencia de testigos confiables e independientes.

238 Los servicios de agua generan valor agregado para los clientes. Los consumidores pagan por dichos servicios y aceptan que el proveedor de servicios obtenga un margen atractivo y socialmente aceptable.

Resolución de conflictos

239 Los conflictos en cuanto a las metas e intereses serán inevitables en cualquier acuerdo que trate de satisfacer todos los aspectos del desarrollo sostenible y de buena gobernabilidad. Los grupos de interés clasificarán las prioridades de manera transparente y ayudarán a identificar soluciones viables.

24 Procesos participativos equitativos

241 Todos los grupos de interés reconocen la importancia de su participación en las fases críticas del proyecto. Las partes contratantes asegurarán que los grupos de interés participen activamente y sugieran medidas correctivas de ser necesarias. Brindarán el tiempo suficiente para alcanzar un consenso.

242 Al reconocer la importancia crucial de una alianza estable, confiable y equitativa basada en la confianza y el respeto mutuo, todos los grupos de interés que forman parte de una APP comparten los siguientes valores:

- Cooperar eficaz y constructivamente.
- Mostrar honestidad en todas las comunicaciones.
- Manifiestar interés común en la resolución eficaz de disputas.
- Evitar presiones indebidas y la explotación de las desigualdades de capacidad y/o conocimientos.

243 Se establecerá un equilibrio sólido entre la toma de decisiones participativa y la eficiencia operativa en un proceso de consulta entre los grupos de interés. Se formará un comité de grupos de interés (CGI) en las fases iniciales de la alianza.

Respeto por los derechos de los consumidores

244 Las partes contratantes tratan a todos los consumidores (domésticos, gubernamentales, industriales) de manera equitativa.

245 Se informará activamente a los consumidores (hombres y mujeres) sobre los servicios, y éstos participarán, a través de representantes, en la toma de decisiones (sobre cargos al usuario, niveles de servicio, extensión del servicio, etc.).

246 Todos los consumidores tienen fácil acceso, sin discriminación alguna, a las oficinas independientes de derechos del consumidor.

247 Los consumidores que sufran perjuicios recibirán alguna compensación si dichos perjuicios estuvieran relacionados con el incumplimiento de los niveles de servicio acordados por parte del operador del servicio.

248 Se resolverán rápidamente los reclamos de los consumidores. Se notificará inmediatamente a los consumidores en aquellos casos que se requieran acciones a largo plazo.

Respeto por los derechos de los trabajadores

249 Las partes contratantes se ciñen a las normas laborales establecidas en la legislación nacional o en las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2410 En el proceso de transición a una APP, se considerarán explícitamente los derechos y obligaciones de los trabajadores.

2411 El entorno laboral propiciará las contribuciones de todos los trabajadores, tanto hombres como mujeres. Se aplicarán condiciones laborales equivalentes y no discriminatorias.

2412 La dotación adecuada de operadores de servicios públicos y privados, autoridades reguladoras y otras instituciones involucradas es esencial para garantizar servicios bien controlados y de alto desempeño.

2413 Se contratará personal local cuando sea posible.

2414 Los trabajadores estarán representados al momento de determinar su rol en los acuerdos contractuales pertinentes. Asimismo, deberán actuar de conformidad con el papel asignado.

25 Servicios sostenibles de agua y saneamiento seguros y asequibles

251 Todos los grupos de interés colaborarán con los gobiernos en todos los niveles a fin de priorizar el acceso asequible a largo plazo a los servicios de agua y saneamiento.

252 Los servicios de agua potable segura y saneamiento adecuado acordes con las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y/o las normas nacionales pertinentes estarán a disposición del público cuando sea necesario.

253 Se garantizará un suministro adecuado de agua potable, orientado, en la medida de lo posible, a ofrecer un servicio continuo.

254 También se consideran aceptables el suministro de agua potable de calidad significativamente mejorada y la mejora considerable del saneamiento ambiental con respecto a estados anteriores. Se explicarán los temas restantes de calidad a todas las partes.

3 Factores Clave

31 Atención a la pobreza

311 Las partes contratantes y los grupos de interés clave realizarán esfuerzos especiales para incluir a los grupos de usuarios de bajos ingresos en el diseño e implementación de proyectos que afecten sus intereses; asimismo, invocarán y apoyarán su participación, particularmente a nivel de barrio y comunidad.

312 Es responsabilidad de las autoridades públicas asegurar que los servicios de agua y saneamiento tengan precios asequibles para los pobres. Se realizarán encuestas de capacidad adquisitiva, las mismas que considerarán los diversos niveles de pobreza y las diferencias geográficas.

313 Se identificarán y desarrollarán conjuntamente soluciones en favor de los pobres (por ejemplo, alternativas técnicas de bajo costo o mecanismos de pago adecuados).

314 Se necesitarán soluciones especiales para las personas que no puedan pagar (temporalmente) por el servicio.

Subsidios y financiamiento cruzado de servicios, conexiones, usuarios y usuarios de agua

315 Las políticas de tarifa con subsidios son las medidas que suelen proponerse en favor de los pobres. Sin embargo, los subsidios de tarifas generales distorsionan la demanda y los patrones de uso y, frecuentemente, no logran llegar (de modo exclusivo) a los pobres. Los subsidios financiados con fuentes externas (dinero de impuestos, AOD) deben separarse de los precios del agua y destinarse a la extensión del servicio (para realizar nuevas conexiones).

316 Si se requirieran subsidios cruzados de cargos entre los usuarios de agua y/o los servicios de agua y saneamiento, éstos deben diseñarse de modo que (a) sean transparentes y fáciles de comprender, (b) fáciles de asignar, (c) capaces de llegar directamente a los pobres y (d) funcionar bajo todos los patrones de uso.

317 Una política tarifaria transitoria con niveles de subsidio tendientes a disminuir progresivamente puede contribuir al establecimiento de una tarifa final más aceptable que cubra todos los costos, a medida que los precios y los niveles de servicio se incrementan paralelamente.

32 Protección de los recursos hídricos

321 Los recursos hídricos deben mantenerse en todo momento bajo propiedad pública.

322 Todos los grupos de interés podrán, siempre y cuando esté dentro de sus facultades:

- (a) Cooperar a fin de evitar la sobre-extracción y contaminación de recursos hídricos.
- (b) Participar en iniciativas de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).
- (c) Facilitar la mediación de conflictos causados por intereses divergentes en discusiones transparentes e imparciales.

323 En los casos que sea posible y técnicamente apropiado, se combinarán los servicios de agua y saneamiento en el mismo proyecto o programa a fin de ofrecer todo el ciclo de agua doméstica, incluyendo soluciones sin red.

324 Las pérdidas de agua por fugas en el sistema deben reducirse hasta un nivel aceptable. El incremento de los precios de extracción es un incentivo para realizar dichas mejoras.

325 Las fugas de sistemas de alcantarillado deben reducirse al máximo pues éstas pueden deteriorar los recursos subterráneos o los usos de agua aguas abajo.

33 Orientación a los resultados

331 La cobertura global de agua potable segura y saneamiento adecuado es una visión que comparten todos los grupos de interés que luchan por proteger tanto la salud de la población como el medio ambiente.

332 En una evaluación inicial, los grupos de interés clave analizarán los servicios actuales de agua y saneamiento, identificarán los vacíos y evaluarán nuevamente cuál es la opción más eficiente para alcanzar los resultados deseados: la prestación de servicios por parte del sector privado o bajo la responsabilidad total del sector público.

333 Al transformar las metas generales compartidas en resultados medibles y alcanzables, los grupos de interés clave locales cooperarán en la elaboración del contrato.

334 Realizarán un análisis concienzudo sobre los aspectos económicos, legales, institucionales, socio-culturales, ambientales y técnicos en el contexto de la APP. Las incertidumbres propias de esta evaluación requieren una distribución explícita de los riesgos asociados.

335 El contrato de APP brindará las bases para una (a) cooperación eficiente y pragmática en el marco de una alianza sólida y confiable, (b) un margen suficiente para adoptar soluciones flexibles debido a que el contexto y los temas relacionados están sujetos a cambios constantes y (c) una mejora continua y aprendizaje institucional. Se definirá cuidadosamente el nivel de flexibilidad a fin de no apartarse de las metas generales acordadas y los acuerdos originales de distribución de riesgos/beneficios.

336 Los acuerdos de nivel de servicio (SLA) en el contrato incluirán metas de desempeño y criterios de medición. Éstos deberán adaptarse si las necesidades y condiciones de contorno varían⁵.

337 Las descripciones de áreas de servicio deben ser claras pero adaptables.

338 Los grupos de interés clave coordinarán los horizontes de planificación y procedimientos internos (duración del contrato, períodos de plan maestro, planes de inversión, ciclos de elección).

34 Rendir cuentas

341 Las partes contratantes, sus consultores, y los grupos de interés clave rendirán cuentas a nivel local sobre el (a) cumplimiento de sus roles y responsabilidades, (b) su contribución al desempeño general del servicio y (c) su adhesión a las leyes y regulaciones actuales.

342 Se establecerán mecanismos de rendir cuentas y consulta. Cada actor tendrá, por lo menos, una contraparte a la que deberá rendir cuentas. La supervisión eficaz de la contraparte permitirá garantizar, con mayor seguridad, que se sigan adecuadamente los mecanismos de rendir cuentas.

343 Los grupos de interés tendrán la posibilidad de manifestar su disconformidad ante (a) una inadecuada rendición de cuentas o (b) un comportamiento impropio de una de las partes.

344 Todas las partes deberán rendir cuentas sobre el inicio de los procesos participativos dentro de sus esferas de acción, tal como se establece en este documento. Los resultados de los procesos participativos se harán públicos, y se informará a los grupos de interés sobre el estado de la implementación de las medidas acordadas.

5 Por ejemplo, las necesidades del usuario pueden pasar de ser necesidades de «supervivencia» a necesidades de «calidad» y, finalmente, necesidades de «comodidad».

35 Transparencia

Luchar contra la corrupción a través de flujos financieros transparentes

351 Todos los grupos de interés aplicarán una política de no tolerancia hacia la corrupción y realizarán todos los esfuerzos posibles para erradicar la corrupción⁶ en sus actividades, incluyendo la transparencia de los flujos financieros.⁷ Los servicios y procedimientos que operan adecuadamente ofrecen un menor margen de oportunidad para el soborno y la corrupción.

352 La separación de poder y funciones en el sector de agua y saneamiento contribuirá a una mayor transparencia.

353 Todos los operadores de servicios del sector de agua y saneamiento se ceñirán a las normas de transparencia definidas para retener sus permisos de operación del servicio.

354 Deben realizarse auditorías externas de los proveedores de servicio y las entidades de agua manejadas por el sector privado (por ejemplo, organismo de retención de activos) a fin de verificar la transparencia del flujo de recursos financieros.

Compartir información para lograr una mayor transparencia

355 La transparencia se logrará a través del intercambio estructurado, sistemático y periódico de información, lo cual permitirá reducir los riesgos.⁸ Las normas claras de protección de datos garantizarán que no se divulguen los secretos corporativos.

356 Las comunicaciones con los grupos de interés, particularmente con los actores pobres, iletrados e informales, serán objetivas, se presentarán adecuadamente y estarán a disposición de todos los grupos objetivo. Se tomarán las precauciones necesarias para garantizar esto en términos de complejidad de información, sensibilidad al género, lenguaje y canales de comunicación.

357 Todos los grupos de interés se comprometen a un intercambio abierto de información objetiva no distorsionada.

358 La comisión para la solución de controversias puede anular las solicitudes de información que generen costos excesivos.⁹

Áreas con requisitos de transparencia especiales en los servicios de agua y saneamiento

359 Las metas subyacentes de la estrategia de agua y saneamiento del gobierno (incluyendo la estrategia de tarifas y los cambios a la misma) se comunicarán activamente a todos los grupos de interés.

3510 El nivel acordado de servicio y los resultados de las mediciones periódicas de los servicios se pondrán a disposición del público en un formato claro y se comunicarán a todos los grupos de interés.

3511 Debido a que las inversiones en los sistemas de agua y saneamiento generalmente se encuentran bajo tierra, se deberá informar al público sobre el volumen y la asignación de las mismas.

3512 En caso de que diferentes entidades sean responsables de la inversión, mantenimiento y de los trabajos de reparación/reemplazo, se establecerán procedimientos claros para resolver casos de ambigüedad¹⁰ y/o conflictos de interés inevitables.

6 Incluyendo «corrupción menor» de manera individual (por ejemplo, un plomero que sugiere o acepta un soborno para brindar una conexión más rápida a la red).

7 Para mayor información sobre este tema, véase «Business Principles for Countering Bribery», Dec 2002, Transparency International

http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html

8 El intercambio de información de procedimientos, finanzas, organización, operación y regulación debe ser considerado como una inversión en riesgos y, por ende, en la reducción de costos, debido a que permite detectar y resolver tempranamente conflictos potenciales.

9 Se invitará a la parte que solicita información a participar si aún no es un miembro permanente de la comisión para la resolución de controversias (para conocer las funciones y roles de la comisión de disputa, véase § 3104 y 532).

10 Por ejemplo, reemplazo total de un tramo de tubería que se rompe frecuentemente, sustitución de bombas por modelos más eficientes.

Estructuras financieras y operacionales claras

361 Los proveedores de servicios de agua y saneamiento tendrán autonomía financiera.

362 Las funciones y tareas operativas deben asignarse abiertamente, y las facultades institucionales en el sector de agua y saneamiento deben separarse claramente (véase el capítulo 5).

Apropiación de activos e inversiones

363 Los servicios de agua y saneamiento basados en red son monopolios naturales. A fin de evitar el abuso del poder monopolista, se recomienda enérgicamente que el sector público siga siendo propietario de los activos de agua y saneamiento públicos.¹¹

364 Se estimula en gran medida al socio privado a asumir la apropiación de la infraestructura nueva financiada con recursos privados siempre y cuando éste acepte transferir los activos al sector público al terminar el contrato.

365 Debe establecerse claramente la propiedad de los activos, determinarse los inventarios con acuerdo de las partes contratantes y asignarse claramente las responsabilidades (de gestión, mantenimiento y trabajos de reparación).

366 La estructura de préstamo de las nuevas inversiones debe ser coherente con los objetivos generales de la APP. Deben sustituirse los elementos de financiamiento ligados a condiciones contraproducentes.

367 Los operadores de servicios de agua utilizarán eficientemente el capital para equilibrar las inversiones en infraestructura en función a las medidas de conservación de agua.¹²

Recuperación de costos para servicios sostenibles

368 Los ingresos globales de los servicios de agua y saneamiento deben permitir la recuperación de costos y garantizar un flujo de efectivo suficiente para las operaciones sostenibles, confiables y a largo plazo.

369 La recuperación de costos debe incluir operaciones, mantenimiento, beneficios ajustados a los riesgos, costos de capital privado, costos de la modernización de activos, reparación y costos de los servicios para preservar el ecosistema.

3610 La tecnología costosa o los objetivos de calidad demasiado ambiciosos pueden disparar el costo de los servicios de agua y saneamiento. Debe buscarse un consenso con los grupos de interés con respecto a las tecnologías y niveles de servicio que se utilizarán en el presente y en el futuro.

3611 La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) puede ser una solución inicial y/o temporal para superar las dificultades financieras. Debe procurarse que no cree incentivos contradictorios y genere efectos adversos a largo plazo en mercados (débiles).¹³

3612 El contrato incluirá importantes incentivos para que el operador del servicio reduzca los costos, estimulando, al mismo tiempo, las inversiones internas en el sistema.

Fuentes de ingreso

3613 Las fuentes de ingreso son los clientes o gobiernos a través de las tarifas/precios o subsidios/impuestos.

3614 Las partes contratantes acordarán las medidas que se adoptarán si las fuentes de ingreso no cumplen sus obligaciones (incumplimiento en el pago de facturas, cortes en los subsidios, etc.).

11 Simplemente debido a que después de una bancarrota potencial de la parte privada, los activos (sumergidos) – tubería, plantas de tratamiento, pozos perforados, pozos, etc. – retornarán obviamente a manos del sector público (con costos de rehabilitación potencialmente significativos).

12 Por ejemplo, reduciendo el nivel de «agua no contabilizada» y las pérdidas en la infraestructura actual.

13 Los préstamos de la AOD a las empresas pueden estimular, pero también impedir, la creación de mercados de capital local; los subsidios de la AOD pueden desequilibrar los mercados creando incentivos no específicos, especialmente si provienen de fuentes no coordinadas.

3615 La elaboración de facturas fácilmente comprensibles para el consumidor y la recaudación de los pagos mejorará la tasa de cobro.

3616 Se desarrollarán procedimientos especiales de recaudación de pagos en caso de que los organismos públicos (fuerzas armadas, hospitales, escuelas, etc.) no cumplan con las obligaciones acordadas.

Fijación de precios justos y económicamente estables

3617 La estructura de tarifas se establecerá en un proceso de consulta abierto. Éstas alentarán el uso eficiente del agua, la operación y mantenimiento de las infraestructuras de agua y saneamiento y la recuperación de recursos; asimismo, promoverá el financiamiento de las inversiones en el sector.

3618 Las utilidades «normales»¹⁴ derivadas de los servicios de agua y saneamiento son aceptables si se cumple con los criterios de calidad y accesibilidad económica. Para evitar rumores, es recomendable divulgar el retorno real sobre la inversión.

3619 Se tomará en cuenta la situación económica en las discusiones sobre fijación de precios. La fijación de precios por debajo del costo es una decisión de tipo político y requerirá subsidios del gobierno para garantizar la sostenibilidad de los servicios. Los pronósticos claros de costos a largo plazo de las posibles alternativas de niveles de tecnología/servicios ayudarán a los consumidores a comprender el costo de satisfacer sus necesidades.

3620 Las partes contratantes de la APP analizarán y fomentarán los esquemas de uso del agua generadores de ingresos¹⁵, en los casos que sea posible, pues éstos crean valor agregado para los usuarios del agua y tienen un efecto positivo en la disposición y capacidad para pagar.

37 Incentivos compartidos

371 Los objetivos particulares e intereses comunes de todos los grupos de interés se discutirán abiertamente a fin de identificar los posibles incentivos en el acuerdo.

372 Las expectativas divergentes de cualquier socio constituyen un riesgo serio si no se abordan adecuadamente.

373 El proceso de manifestar activamente intereses particulares y buscar un balance aceptable en los objetivos en conflicto y las expectativas divergentes reafirmará el interés común en lograr las metas generales.

374 Para conocer los intereses e incentivos de los grupos vulnerables, es necesario adoptar un enfoque sutil, más no técnico, que permita abordar sus aspiraciones de contar con mejores condiciones de vida.

375 Los salarios de los empleados locales de los operadores privados deben estar en proporción con los niveles de ingresos locales reales.

38 Enfoque en el cliente

381 Los usuarios de los servicios de agua y saneamiento son verdaderos actores en este contexto y tienen roles, derechos, obligaciones y responsabilidades como clientes. Requieren servicios de calidad a precios asequibles, incluyendo servicios al cliente.

382 La demanda actual y futura y la disponibilidad de recursos son la base para diseñar (a) el rango de servicios y (b) las opciones organizacionales y técnicas para satisfacer esta demanda.

¹⁴ Es recomendable acordar un rango de utilidades «normales» y no establecer un monto fijo o porcentaje pues esto eliminará cualquier incentivo para que los operadores privados mejoren su estructura de costos. Remítase a las Líneas Directrices de Ejecución para mayor detalle.

¹⁵ Por ejemplo, riego por goteo para las parcelas de cultivo de verduras, o uso combinado.

383 Los servicios de agua y saneamiento se brindan a un nivel local; por lo tanto, la planificación y negociación debe centrarse en el nivel más local y económicamente viable. También se toman en cuenta las organizaciones de agua locales, los hábitos actuales de saneamiento, los derechos tradicionales y culturales en materia de agua, las estructuras domésticas y los roles de género relacionados con el agua.

384 Para identificar a los clientes, debe tenerse en cuenta la cadena completa de servicios. En el caso de los servicios de agua, esto incluye: (a) protección de la fuente, (b) producción de agua, (c) tratamiento, (d) distribución, (e) venta, (f) facturación, (g) manejo de reclamos, (h) mantenimiento e (i) mejoramiento del sistema.

En el caso de los servicios de saneamiento, esto incluye: (k) movilización social, (l) instalación, modernización de la infraestructura/conexión al sistema, (m) instrucción de uso, (n) mantenimiento, (o) colección y transporte, (p) tratamiento y (q) eliminación y/o reutilización.

39 Alianza con equilibrio de poderes

Esfuerzos especiales para compensar la desigualdad de capacidades en lugar de explotarla

391 Las partes contratantes deben estar en igualdad de condiciones en las negociaciones contractuales¹⁶ y durante la operación. En caso de que una de las partes no tuviera la capacidad necesaria, se buscará asistencia externa. El financiamiento vendrá, de preferencia, de una fuente neutral externa a la futura alianza.

392 La confianza mutua ayuda, en gran medida, a compensar las desigualdades potenciales. Los grupos de interés clave fortalecen su confianza mutua al compartir sus conocimientos especializados, actuar con tacto político y ser honestos en sus comunicaciones, incluso con respecto a la falta de conocimientos y errores cometidos.

393 Se tomarán medidas especiales para promover el equilibrio de géneros. En las sociedades con estructuras de poder dominadas por los hombres, deberán utilizarse técnicas especiales para alentar a las mujeres a expresar sus necesidades.

Comprensión común de roles mutuos

394 La discusión sobre las funciones, derechos, obligaciones y responsabilidades de todos los grupos de interés permitirá comprender la motivación, incentivos y objetivos respectivos.

395 Una asignación clara de roles evitará que se produzcan vacíos en las responsabilidades y brindará una idea clara de los mandatos.

396 Las personas encargadas de tomar decisiones en la APP evalúan el impacto potencial de sus decisiones en los roles de género. El impacto significativo (incluyendo las mejoras) se discutirá directamente con los grupos pertinentes.

Contratos eficientes y orientados a los resultados

397 Las partes contratantes se ceñirán estrictamente a un contrato de APP adecuadamente elaborado y orientado a los resultados y al desempeño durante el período completo del contrato. Cooperan para resolver conflictos, preservar las metas fundamentales del acuerdo y evitar sanciones.

398 Los procesos participativos durante la elaboración del contrato, que involucran a grupos de interés confiables y legítimos de la sociedad civil (líderes religiosos, asociaciones de usuarios de agua, consejos comunitarios), añaden estabilidad política al contrato.

Alianzas con operadores de servicio alternativos

399 Especialmente en aquellos casos donde el principal proveedor no pueda (aún) brindar servicios adecuados de agua y saneamiento, se considerará la posibilidad de crear alianzas con proveedores de servicios independientes, servicios basados en la comunidad, empresas pequeñas o medianas y asociaciones de servicios de agua y saneamiento.

¹⁶ Las negociaciones entre las partes fuertes han demostrado producir mejores contratos.

3910 Debe establecerse desde el inicio si dichos acuerdos podrían tener una naturaleza transitoria. Se necesitará alguna forma de (auto) regulación de estos servicios. Deben establecerse mecanismos de aplicación de la ley contra los proveedores de servicios que operan ilegalmente, que no priven a los clientes de sus servicios.

310 Gestión proactiva de riesgos

Gestión de riesgos y su distribución

3101 Las partes contratantes desarrollarán una cultura de gestión de riesgos abierta y constante. Los riesgos comerciales y no comerciales se (a) evaluarán a través de un análisis concienzudo de riesgos (identificación y estimación) y un proceso de evaluación de riesgos, (b) se abordarán con medidas de mitigación apropiadas y (c) se controlarán sistemáticamente (monitoreo, percepción externa, verificaciones de seguridad, comunicación y notificación de riesgos).

3102 La asignación de riesgos (sociales, económicos, técnicos, ambientales, etc.) entre las partes contratantes debe ser transparente e imparcial, teniendo en cuenta la capacidad de cada parte para influir en los riesgos, mitigarlos o transferirlos.¹⁷

3103 Los riesgos impredecibles y no atribuibles importantes en los proyectos de agua y saneamiento se distribuyen entre las partes contratantes, proveedores de fondos y donantes.

3104 Puede crearse una comisión para la solución de controversias de la APP, que incluya a expertos y grupos de interés clave, para revisar y mitigar los riesgos potenciales y resolver problemas serios.

3105 Los facilitadores de la APP (por ejemplo, las instituciones financieras, las agencias de desarrollo y las ONG especializadas que actúan como asesores en la transacción) mantendrán – si existe una demanda explícita de dichos catalizadores externos – su compromiso y apoyo, y contribuirán a la reducción de riesgos. Los fondos se compartirán si la reducción de riesgos alcanzable es igualmente beneficiosa para todas las partes.

Definición de procedimientos de arbitraje y renegociación

3106 El contrato designará a una autoridad de arbitraje independiente y altamente confiable para hacerse cargo de la reconciliación de las disputas relacionadas con el contrato. La autoridad de arbitraje colaborará con las partes contratantes para desarrollar/adaptar sus procedimientos y sanciones de arbitraje.

3107 Se incluirán criterios y procedimientos de renegociación en el sistema de gestión de riesgos.

Escenarios de salida

3108 Las partes contratantes desarrollan escenarios de salida para el vencimiento regular o la rescisión por incumplimiento del contrato. Se discutirá abiertamente sobre el impacto de estos escenarios en los grupos de interés.

¹⁷ El operador del servicio asumirá los riesgos operativos por las utilidades que desvíe; el gobierno asumirá los riesgos políticos, etc.

4 Requisitos Marco para las APP

41 Marco político y legal para el desarrollo del agua y saneamiento

411 Los gobiernos nacionales y locales son responsables de la prestación de servicios de agua y saneamiento a todos los ciudadanos de todos los segmentos de la población.

Las autoridades competentes del gobierno, los encargados locales y nacionales de formular políticas, las partes contratantes y todos los grupos de interés, siempre y cuando esté dentro de sus facultades:

412 Aseguran que la legislación nacional así como las políticas y estructuras gubernamentales permitan la creación de una alianza entre los sectores público y privado para el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento.

413 Aseguran que el marco legal permita explícitamente el desarrollo de proveedores de servicios de agua de propiedad y gestión local, particularmente en las áreas rurales y pequeñas localidades.

414 Coordinan el desarrollo del sector de agua con el desarrollo del marco de políticas y marco institucional y buscan oportunidades de participación eficaces y atractivas.

415 Explican las posibles implicancias de los derechos en materia de agua, las costumbres y usos locales pertinentes y los temas de derechos relacionados con el género, en consulta con todos los grupos de interés, antes de iniciar una APP.

416 Establecen plataformas para la coordinación de políticas en el área de agua y saneamiento y planificación general en el sector de agua a nivel nacional y local.¹⁸

417 Evalúan el costo y potencial de las reformas destinadas a mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento públicos de bajo desempeño antes de optar por una APP.

418 Crean un entorno facilitador para los diversos modelos de prestación de servicios de agua y saneamiento, incluyendo la alianza entre los sectores público y privado y la prestación continua de servicios públicos.

419 Determinan y respetan los límites de la participación política en las operaciones de servicio.

4110 Compensan a las partes si los cambios en el marco legal tuvieran implicancias financieras debido a la falta de coherencia de la nueva legislación con los derechos y obligaciones acordados contractualmente.

4111 Todos los grupos de interés aportarán sus conocimientos específicos para ayudar a las autoridades gubernamentales competentes a desarrollar el marco político y legal, en los casos que así lo requieran. Lo harán en su calidad de mediadores honestos y no priorizarán ni favorecerán sus intereses particulares.

42 Apropiación y liderazgo local

421 En los casos que sea posible, el líder administrativo y político de la entidad a la que se le brinda el servicio (ciudad, pueblo, comunidad, empresa de servicios de agua para contratos de servicio, etc.) será el socio público contratante (por ejemplo, alcaldes de las localidades, jefes de la asociación de usuarios de agua) en la APP.

¹⁸ Por ejemplo, Parlamentos de Agua en Francia, mesa redonda ministerial para temas de agua, etc.

422 La coordinación de políticas garantiza que las autoridades locales cuenten con los recursos financieros suficientes (o capacidades para recaudar fondos) y puedan establecer una estructura institucional adecuada para cumplir con sus obligaciones en materia de agua y saneamiento.

423 Se necesitarán inversiones para el desarrollo de capacidades a largo plazo así como educación hasta el nivel universitario para fomentar/asegurar la disponibilidad de personal calificado a nivel local.

424 Si las autoridades locales carecen de capacidades adecuadas, la entidad que esté en el siguiente nivel de jerarquía puede actuar temporalmente en su representación. Debe desarrollarse, comunicarse y seguirse un programa a mediano plazo para la transferencia de conocimientos y traspaso de responsabilidades al nivel local, a fin de garantizar la apropiación local continua y la participación en el proyecto.

43 Mecanismos de regulación eficaces

431 Debe crearse una autoridad reguladora competente y respetada que supervise los servicios de agua y saneamiento así como sus aspectos económicos por el bienestar del público.

432 La regulación eficaz es independiente del estatus legal del proveedor (público/privado/informal) y se implementará en función a objetivos y resultados (por ejemplo, calidad y cantidad de los servicios) en lugar de procesos establecidos y aportes requeridos (por ejemplo, monto fijo de inversión anual en la tubería).

433 Las partes contratantes reconocen y adoptan el concepto de múltiples proveedores de servicios. Si los proveedores informales a pequeña escala respetan los principios generales de las políticas oficiales y siguen las normas reguladoras, serán considerados como verdaderos actores dentro de la economía del agua.

434 También debe tenerse en cuenta la regulación ambiental y la aplicación de leyes/políticas; sin embargo, para garantizar la separación institucional, estas labores no deben asignarse a la misma autoridad reguladora.

435 La autoridad reguladora realizará auditorías internas periódicas de los instrumentos de regulación utilizados a fin de garantizar una regulación eficaz y constantemente mejorada.

436 Debido a que la continuidad de la capacidad de regulación es esencial para una APP a largo plazo, el desarrollo de capacidades deberá realizarse en base a este requisito.

44 Marco adecuado para la inversión

441 Los gobiernos nacionales, regionales y locales realizarán todos los esfuerzos necesarios para crear condiciones favorables para la inversión y el desarrollo de los mercados de capital locales.

442 Los proveedores independientes de servicios de agua tendrán acceso al mercado de capital local a fin de tener mayores posibilidades de convertirse en socios confiables en lo que respecta a la prestación de servicios de agua.

443 Los Fondos Nacionales de Desarrollo de Agua (FNDA) pueden ayudar a minimizar los riesgos al ofrecer asistencia para proyectos y obtener recursos financieros para garantizar la continuidad de los servicios en caso de que el proveedor de servicios muestre un bajo desempeño o caiga en bancarrota.

45 Coordinación con la política de reducción de la pobreza

451 Los procesos de los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP) conducidos por los gobiernos nacionales incluirán objetivos y medidas en los servicios de agua y saneamiento.

452 Para garantizar la colaboración eficaz, los gobiernos locales y otros grupos de interés participarán en el proceso de los DERP.

46 Cadenas de suministro de ágil funcionamiento

461 A fin de garantizar que los trabajos de mantenimiento y reparación sean rápidos y sencillos, deben ponerse a disposición las piezas de repuesto necesarias. Las consideraciones relativas a la cadena de suministro deben formar parte de cualquier proyecto técnico, especialmente en áreas inaccesibles o remotas.

462 En caso de que las cadenas de suministro estén poco desarrolladas, se promoverán oportunidades de mercado para repuestos y reparaciones.

463 También se requerirá un equipo calificado con capacidad local para brindar servicios de auditoría técnicos y financieros a fin de garantizar el auto-sostenimiento a largo plazo de la APP para el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento.

5 Roles y Responsabilidades

51 Importancia de la definición de roles y separación institucional

- 511 Los roles en el marco de alianzas complejas, como la APP para el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento, deben definirse claramente y separarse institucionalmente.
- 512 En lo concerniente al sector de agua y saneamiento, los roles y actores clave son:
- El *gobierno nacional* establece el marco de política y el marco legal para el agua y el saneamiento y las alianzas entre los sectores público y privado, y representa los intereses de todos los ciudadanos.
 - El *gobierno local* (regional o municipal según sea pertinente) asegura el acceso a los servicios básicos, tiene jurisdicción sobre los cargos de usuarios y finaliza los contratos de prestación de servicios.
 - El(los) *consumidor(es)* se convierte(n) en cliente(s) verdadero(s) del proveedor del servicio y es(son) responsable(s) de pagar las facturas emitidas en base a una tarifa acordada.
 - El(los) *regulador(es)* supervisa(n) el desempeño de todas las partes, brinda(n) información sobre la ejecución del contrato y actúa(n) para equilibrar los intereses de los gobiernos, proveedores de servicios y consumidores.
 - El(los) *proveedor(es) de servicios* es(son) responsable(s) de ejecutar los contratos contractuales y brindar servicios.

52 Roles, derechos, responsabilidades e incentivos de los actores usuales

521 Gobiernos nacionales

| | |
|-------------------|---|
| Roles | <ul style="list-style-type: none">– Representantes de intereses públicos (por ejemplo, implementación de los DERP).– Establecimiento y aplicación del marco institucional y legal.– Gestión macroeconómica y limitación de riesgos.– Propietarios y gerentes de recursos hídricos de importancia nacional.– Movilización de inversiones extranjeras y locales.– Actores en representación de los gobiernos locales con capacidad insuficiente. Los procesos de descentralización asegurarán una transición a mediano plazo de responsabilidades y poderes a nivel local. |
| Derechos | <ul style="list-style-type: none">– Gozar de respeto a nivel internacional como entidad soberana |
| Responsabilidades | <ul style="list-style-type: none">– Aplicar el derecho humano al agua al contexto nacional, crear un entorno facilitador y seguir un enfoque consistentemente planificado para brindar servicios de agua y saneamiento en cantidad suficiente y de forma segura.– Asignar recursos financieros públicos para el agua y saneamiento.– Formular y coordinar las políticas y estrategias de agua generales e integradas, la gestión de recursos hídricos y las metas y prioridades de desarrollo del sector, en consulta constante con los gobiernos locales.– Mejorar las condiciones del marco para atraer inversiones de capital y desarrollar mercados de crédito locales.– Establecer una regulación eficaz de las actividades del sector público y privado.– Formular la política nacional de tarifas.– Pagar el uso de agua de las entidades gubernamentales (fuerzas armadas, hospitales). |
| Incentivos | <ul style="list-style-type: none">– Cumplir con la misión de garantizar el acceso equitativo a los servicios de agua y saneamiento.– Crecimiento económico dentro del país como resultado de un mayor acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento.– La mejora en las condiciones de vida garantiza el apoyo de los electores. |

522 Gobiernos locales/autoridades locales

| | |
|-------------------|--|
| Roles | <ul style="list-style-type: none">– Propietario del proceso y socio principal de los contratos de APP.– Facilitador de diálogos locales (demanda, estudios de capacidad adquisitiva, etc.).– Gerentes de recursos hídricos locales. |
| Derechos | <ul style="list-style-type: none">– Tomar una decisión sobre la implementación de proyectos de agua y saneamiento, con autonomía suficiente de los gobiernos nacionales.– Tener control sobre los flujos de ingresos derivados de los precios de agua y saneamiento de su área¹⁹ (con algunas contribuciones a un fondo de compensación nacional, de ser pertinente).– Tener una entidad de mayor nivel que represente sus intereses en caso de no contar con las capacidades suficientes (por ejemplo, en la fase inicial de un proceso de descentralización actual).– Formar asociaciones regionales para una organización de servicios más eficientes. |
| Responsabilidades | <ul style="list-style-type: none">– Brindar a la población local un suministro confiable de agua potable en calidad y cantidad suficiente así como saneamiento adecuado, de conformidad con las políticas gubernamentales nacionales.– Cumplir con el contrato de APP, rendir cuentas y responsabilizar a otras partes contratantes por sus acciones.– Formular una política local de tarifas adaptando la política nacional a la situación local.– Separar los flujos de ingresos de los precios de agua y saneamiento.– Coordinar sus esfuerzos con distritos/regiones vecinas, intercambiar conocimientos específicos y contribuir mutuamente al desarrollo de capacidades.– Desarrollar mecanismos socialmente aceptables para exigir el cumplimiento de los pagos. |
| Incentivos | <ul style="list-style-type: none">– Cumplir con la misión de garantizar el acceso equitativo a los servicios de agua y saneamiento.– Acción directa para el alivio de la pobreza y crecimiento económico local.– Acceso directo a préstamos sub-soberanos o a la AOD. |

523 Consumidores/Usuarios

| | |
|-------------------|--|
| Roles | <ul style="list-style-type: none">– Usuarios de agua (uso doméstico, industrial, agrícola).– Productores de excretas, lodo fecal y aguas residuales. |
| Derechos | <ul style="list-style-type: none">– Tener acceso a agua potable limpia y segura y saneamiento adecuado.– Participar en la evaluación de la demanda y los procesos de fijación de tarifas.– Conocer los servicios recibidos.– Recibir una compensación en caso de resultar perjudicados por recibir servicios inadecuados. |
| Responsabilidades | <ul style="list-style-type: none">– Pagar por los servicios recibidos.– Respetar los acuerdos de servicios. |
| Incentivos | <ul style="list-style-type: none">– Estándares de servicios mejorados (calidad y confiabilidad).– Mejores condiciones de vida. |

524 Autoridades reguladoras

| | |
|-------|---|
| Roles | <ul style="list-style-type: none">– Establecimiento de un «precio justo por el servicio adecuado» para todos.– Supervisión de los resultados acordados contractualmente sin interferir con los procesos corporativos y desarrollo comercial. |
|-------|---|

¹⁹ O transferirlos a una empresa de agua autónoma.

| | | |
|-------------------|---|---|
| Derechos | - | Protección y defensa de los intereses de los clientes (incluyendo el monitoreo y prevención de la corrupción). |
| | - | Protección de los derechos del operador privado acordados contractualmente. |
| | - | Primera institución de arbitraje. |
| | - | Lograr acceso a información precisa sobre el desempeño del servicio de todas las partes que están dentro de la jurisdicción de sus regulaciones. |
| | - | Expresar opiniones calificadas, que estén dentro de su competencia, con respecto al grado de cumplimiento de los niveles de servicio acordados tal como se especifica en el contrato. |
| Responsabilidades | - | Equilibrar los intereses de las partes contratantes y consumidores. |
| | - | Registrar a todos los proveedores de servicios de agua y tratarlos de manera equitativa. |
| | - | Verificar que las tarifas cumplan con la política nacional de tarifas. |
| | - | Brindar información auxiliar sobre los servicios (temas de calidad, proyecciones de precios, etc., no aclaradas por el operador). |
| | - | Establecer oficinas independientes de derechos de los consumidores a las que se pueda acceder fácilmente. |
| Incentivos | - | Contribuir a un mejor desempeño general del sector de agua. |

525 Sector privado: proveedores de servicios comerciales

| | | |
|-------------------|----|--|
| Roles | - | Operación de los servicios de agua de conformidad con el contrato. |
| | - | Reservorio de capacidad y experiencia en gestión (proveedor de conocimientos específicos). |
| | - | Garantía de uso eficiente y eficaz de recursos financieros y de otro tipo, los mismos que también deben atraer capital. |
| Derechos | - | Obtener valores y retornos por inversiones propias. |
| | - | Recibir un pago por los servicios proporcionados. |
| | -- | Hacer respetar el contrato. |
| Responsabilidades | - | Prestar servicios de conformidad con los requisitos establecidos en el contrato. |
| | - | Ser creíbles y confiables, socios transparentes que respetan el contrato. |
| | - | Realizar negocios socialmente responsables y eficientes. |
| | - | Manejar las cuentas de manera transparente. |
| | - | Tratar a todos los usuarios de agua de manera equitativa. |
| | - | Ofrecer caminos rápidos y sencillos para resolver problemas operativos (menores) y brindar soluciones apropiadas (por ejemplo, línea directa para los clientes). |
| | - | Considerar todos los enfoques de mejora de los servicios (por ejemplo, gestión de la demanda, control de fugas, protección de la fuente, etc.). |
| | - | Asistir a las autoridades públicas en las actividades de gestión de recursos hídricos. |
| Incentivos | - | Utilidades generadas por los servicios. |
| | - | Operaciones ágiles, riesgos minimizados y reputación positiva. |

526 Sector privado: proveedores de servicios pequeños y/o informales

| | | |
|----------|---|---|
| Roles | - | Proveedores de servicios en áreas no conectadas, sin red. |
| | - | Proveedores de soluciones temporales o alternativas de bajo costo para los servicios con red. |
| Derechos | - | Tener acceso a capital en los mercados locales de crédito. |
| | - | Acceso a agua en grandes cantidades a un costo razonable que permita un margen suficiente. |

- Responsabilidades
 - Cumplir con los estándares de calidad establecidos por la autoridad reguladora.
 - Respetar los niveles de tarifa acordados o regulados.
 - Ser un socio confiable.
- Incentivos
 - Utilidades generadas por los servicios.
 - Potencial de crecimiento.

527 Sindicatos

- Roles
 - Representante negociador que defiende los derechos e intereses de los trabajadores.
 - Socio para el diálogo social con las partes contratantes.
- Derechos
 - Participar como verdaderos grupos de interés en el proceso de reforma del sector.
 - Participar en la configuración de futuras modalidades de operación de servicios de agua.
- Responsabilidades
 - Ser verdaderos representantes de sus miembros (como trabajadores).
 - Ser responsables en sus decisiones y democráticos en sus estructuras.
 - Agilizar la implementación de acuerdos negociados.
- Incentivos
 - Una fuerza laboral satisfecha y respetada.
 - Salarios y condiciones laborales satisfactorios.
 - Capacidad para participar en la prestación de servicios de calidad a todos los ciudadanos.

528 ONG, grupos comunitarios

- Roles
 - Defensa de usuarios específicos y grupos de interés, por ejemplo, consumidores pobres.
 - Formación de Comités de Agua/Asociaciones de Usuarios de Agua.
 - Facilitadores entre los grupos de usuarios y los socios de una APP.
 - Promotores sociales de actividades complementarias, por ejemplo, educación en higiene.
- Derechos
 - Observar la implementación de la APP.
 - Participar activamente en la APP como grupo de interés, tal como se establece en este conjunto de Principios de Política.
 - Obtener la información necesaria sobre la APP para planificar sus propias actividades.
- Responsabilidades
 - Ayudar a resolver los conflictos entre los grupos de interés, facilitadores y partes contratantes.
 - Confirmar la legitimidad de sus posiciones.
 - Informar adecuadamente y con exactitud a los usuarios de agua y partes interesadas sobre la naturaleza de los problemas cuando éstos planteen preocupaciones con respecto a la APP.
 - No interferir con el contrato ni con su implementación de manera ilegal.
- Incentivos
 - Contribución al desarrollo del sector y soluciones innovadoras.

529 Agencias de cooperación internacional

- Roles
 - Brindar fondos complementarios a través de la AOD para financiar actividades de desarrollo del sector de agua, tales como la transformación de los sistemas rurales a sistemas urbanos en las zonas periurbanas, actuar como puente en aquellos períodos de construcción en los que no se generan retornos o cubrir los cargos de conexión por una vez para la gente pobre.
 - Brindar asistencia según sea necesario al gobierno para el desarrollo eficaz de capacidades en agua, saneamiento y programas de higiene, capacitación a largo plazo y educación hasta el nivel universitario.

- Derechos – Participar en aquellos aspectos de las discusiones contractuales que tengan relación con el alivio de la pobreza, el desarrollo de capacidades y los modelos de tarifas/subsidios.
- Responsabilidades – Asegurar que el financiamiento a través de la AOD no distorsione de modo permanente el mercado en el área de los servicios (por ejemplo, a través de la entrega de subsidios que no son coherentes con la tarifa acordada).
– Respetar las políticas nacionales para el sector.
- Incentivos – Contribución al cumplimiento de las MDM y a una mayor estabilidad internacional.
– Estabilización del entorno de las APP mediante la reducción de los riesgos no comerciales.
– Promover la APP en áreas que no son viables para empresas operadoras comercialmente más grandes.

5210 Inversionistas comerciales

- Roles – Brindar capital para inversión.
– Desarrollar mecanismos de financiamiento innovadores (en colaboración con otros socios).
- Derechos – Obtener un retorno sobre la inversión, ajustado a los riesgos.
- Responsabilidades – Monitorear el desempeño financiero de las inversiones.
– Asegurar sus inversiones con garantías adecuadas.
– Asignar personas con experiencia en el sector para manejar las inversiones.
- Incentivos – Debido a que responden a necesidades básicas, los servicios de agua y saneamiento pueden generar retornos a largo plazo confiables y de crecimiento constante.

53 Otros roles asignados según estos Principios de Política

531 Comité de Grupos de Interés (CGI)

- Organismo permanente de representantes de grupos de interés.
- Involucrados en discusiones y consultas participativas.
- Sub-comités para temas de pobreza y tarifas.

532 Plataforma nacional para la coordinación de políticas

- Planificación del sector y monitoreo del desempeño de todos los operadores de agua.
- Desarrollo de reformas de sector con todos los grupos de interés (especialmente los gobiernos locales).
- Incluye iniciativas de base comunitaria y proveedores de servicios independientes.

533 Comisión para la solución de controversias

- Comisión con representantes de las partes contratantes, grupos de interés clave involucrados y mediador potencial para la resolución de conflictos.
- Búsqueda de soluciones a las controversias, decisión sobre la presentación de controversias para arbitraje.
- Realización de reuniones regulares para prevenir conflictos potenciales entre los socios de la APP.

534 Autoridad de arbitraje

- Autoridad «de última instancia» en controversias relacionadas con el contrato de APP.
- Es consultada durante las negociaciones contractuales para la elaboración de los criterios de renegociación y sanciones en cooperación con las partes contratantes.

Anexo

A1 Compromiso con los Principios de Política

1. Nosotros, las partes que suscriben, nos comprometemos a cooperar para mejorar el desempeño y la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento dentro de nuestra esfera de acción. Luchamos por identificar e implementar mejores soluciones al abordar abiertamente y equilibrar transparentemente los intereses en conflicto en el sector de agua y saneamiento, con el apoyo de un diálogo constructivo entre todos los grupos de interés.
2. Nosotros, las partes que suscriben, acordamos promover y aplicar los capítulos 2, 3 y 4 _____ de los Principios de Política de conformidad con nuestras situaciones y necesidades individuales.
3. Nosotros, las partes que suscriben, aceptamos los principios centrales e indicamos la gama de elementos negociables que consideramos, por consenso, inadecuados a nuestras circunstancias. La lista de exclusiones acordadas se adjunta a este documento.
4. Nosotros, las partes que suscriben, designamos a _____ como entidad encargada de supervisar estos principios; asimismo, respetaremos y accederemos a sus solicitudes de sostener nuevas discusiones si dicha entidad supervisora determinara que se produjo alguna violación de los principios acordados en el presente documento.

| | | | |
|--------------|--------|-----------------------|-------------------------------------|
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Gobierno nacional) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Gobiernos locales) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Representante de los consumidores) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Autoridad reguladora) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Sector privado) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Sindicato) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (ONG) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Donante) |
| Firmado por: | Fecha: | En representación de: | (Inversionista) |

(Las versiones electrónicas de esta plantilla están disponibles en línea en www.partnershipsforwater.net)

A2 Compromiso con los Principios de Política

Esta lista repite todos los elementos de los Principios de Política que son considerados «negociables». Se utilizará para resaltar los párrafos que los firmantes del «Compromiso con los Principios de Política» decidan excluir por consenso.

- 225 En caso de que la regulación nacional y/o regional y la ley no establezcan normas de buena gobernabilidad, las partes internacionales deberán actuar de conformidad con los requisitos legales de sus países de origen y explicarlos claramente a sus socios en el país de intervención.
- 234 Se remunerarán los servicios relacionados con la conservación de los ecosistemas a fin de garantizar su disponibilidad a largo plazo.
- 248 Se resolverán rápidamente los reclamos de los consumidores. Se notificará inmediatamente a los consumidores en aquellos casos que se requieran acciones a largo plazo.
- 2413 Se contratará personal local cuando sea posible.
- 2414 Los trabajadores estarán representados al momento de determinar su rol en los acuerdos contractuales pertinentes. Asimismo, deberán actuar de conformidad con el papel asignado.
- 254 También se consideran aceptables el suministro de agua potable de calidad significativamente mejorada y la mejora considerable del saneamiento ambiental con respecto a estados anteriores. Se explicarán los temas restantes de calidad a todas las partes.
- 314 Se necesitarán soluciones especiales para las personas que no puedan pagar (temporalmente) por el servicio.
- 317 Una política tarifaria transitoria con niveles de subsidio tendientes a disminuir progresivamente puede contribuir al establecimiento de una tarifa final más aceptable que cubra todos los costos, a medida que los precios y los niveles de servicio se incrementan paralelamente.
- 324 Las pérdidas de agua por fugas en el sistema deben reducirse hasta un nivel aceptable. El incremento de los precios de extracción es un incentivo para realizar dichas mejoras.
- 325 Las fugas de sistemas de alcantarillado deben reducirse al máximo pues éstas pueden deteriorar los recursos subterráneos o los usos de agua aguas abajo.
- 344 Todas las partes deberán rendir cuentas sobre el inicio de los procesos participativos dentro de sus esferas de acción, tal como se establece en este documento. Los resultados de los procesos participativos se harán públicos y se informará a los grupos de interés sobre el estado de la implementación de las medidas acordadas.
- 353 Todos los operadores de servicios del sector de agua y saneamiento se ceñirán a las normas de transparencia definidas para retener los permisos de operación del servicio.
- 354 Deben realizarse auditorías externas de los proveedores de servicio y las entidades de agua manejadas por el sector privado (por ejemplo, organismo de retención de activos) a fin de verificar la transparencia del flujo de recursos financieros.
- 358 La comisión para la solución de controversias puede anular las solicitudes de información que generen costos excesivos.
- 3512 En caso de que diferentes entidades sean responsables de la inversión, mantenimiento y de los trabajos de reparación/reemplazo, se establecerán procedimientos claros para resolver casos de ambigüedad y/o conflictos de interés inevitables.
- 366 La estructura de préstamo de las nuevas inversiones debe ser coherente con los objetivos generales de la APP. Deben sustituirse los elementos de financiamiento ligados a condiciones contraproducentes.
- 367 Los operadores de servicios de agua utilizarán eficientemente el capital para equilibrar las inversiones en infraestructura en función a las medidas de conservación de agua.
- 3612 El contrato incluirá importantes incentivos para que el operador del servicio reduzca los costos, estimulando, al mismo tiempo, las inversiones internas en el sistema.
- 3615 La elaboración de facturas fácilmente comprensibles para el consumidor y la recaudación de los pagos mejorará la tasa de cobro.
- 3616 Se desarrollarán procedimientos especiales de recaudación de pagos en caso de que los organismos públicos (fuerzas armadas, hospitales, escuelas, etc.) no cumplan con las obligaciones acordadas.
- 3620 Las partes contratantes de la APP analizarán y fomentarán los esquemas de uso del agua generadores de ingresos, en los casos que sea posible, pues éstos crean valor agregado para los usuarios del agua y tienen un efecto positivo en la disposición y capacidad para pagar.
- 374 Para conocer los intereses e incentivos de los grupos vulnerables, es necesario adoptar un enfoque sutil, más no técnico, que permita abordar sus aspiraciones de contar con mejores condiciones de vida.
- 375 Los salarios de los empleados locales de los operadores privados deben estar en proporción con los niveles de ingresos locales reales.
- 398 Los procesos participativos durante la elaboración del contrato, que involucran a grupos de interés confiables y legítimos de la sociedad civil (líderes religiosos, asociaciones de usuarios de agua, consejos comunitarios), añaden estabilidad política al contrato.
- 3104 Puede crearse una comisión de disputa de la APP, que incluya a expertos y grupos de interés clave, para revisar y mitigar los riesgos potenciales y resolver problemas serios.
- 3105 Los facilitadores de la APP (por ejemplo, las instituciones financieras, las agencias de desarrollo y las ONG especializadas que actúan como asesores en la transacción) mantendrán – si existe una demanda explícita de dichos

- catalizadores externos – su compromiso y apoyo, y contribuirán a la reducción de riesgos.
- 417 Evalúan el costo y potencial de las reformas destinadas a mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento públicos de bajo desempeño antes de optar por una APP.
- 418 Crean un entorno facilitador para los diversos modelos de prestación de servicios de agua y saneamiento, incluyendo la alianza entre los sectores público y privado y la prestación continua de servicios públicos.
- 419 Determinan y respetan los límites de la participación política en las operaciones de servicio.
- 4110 Compensan a las partes si los cambios en el marco legal tuvieran implicaciones financieras debido a la falta de coherencia de la nueva legislación con los derechos y obligaciones acordados contractualmente.
- 4111 Todos los grupos de interés aportarán sus conocimientos específicos para ayudar a las autoridades gubernamentales competentes a desarrollar el marco político y legal, en los casos que así lo requieran. Lo harán en su calidad de mediadores honestos y no priorizarán ni favorecerán sus intereses particulares.
- 424 Si las autoridades locales carecen de capacidades adecuadas, la entidad que esté en el siguiente nivel de jerarquía puede actuar temporalmente en su representación. Debe desarrollarse, comunicarse y seguirse un programa a mediano plazo para la transferencia de conocimientos y traspaso de responsabilidades al nivel local, a fin de garantizar la apropiación local continua y la participación en el proyecto.
- 435 La autoridad reguladora realizará auditorías internas periódicas de los instrumentos de regulación utilizados a fin de garantizar una regulación eficaz y constantemente mejorada.
- 436 Debido a que la continuidad de la capacidad de regulación es esencial para una APP a largo plazo, el desarrollo de capacidades deberá realizarse en base a este requisito.
- 443 Los Fondos Nacionales de Desarrollo de Agua (FNDA) pueden ayudar a minimizar los riesgos al ofrecer asistencia para proyectos y obtener recursos financieros para garantizar la continuidad de los servicios en caso de que el proveedor de servicios muestre un bajo desempeño o caiga en bancarrota.

Observación preliminar: existe más de una definición para varios de los términos descritos más adelante. Este glosario indica cómo deben interpretarse dichos términos en estos instrumentos. En aquellos casos donde fue posible, la fuente de la definición se incluye entre paréntesis.

Agua y saneamiento básico

Cantidad mínima de un servicio público que la sociedad desearía brindar a cada persona. (ADB)

Alianza

Se refiere en general a las personas y/o organizaciones que colaboran para alcanzar los objetivos mutuamente acordados. El concepto de alianza involucra metas compartidas, responsabilidad compartida por los resultados, diferentes formas de rendir cuentas y obligaciones recíprocas. Los socios pueden incluir a los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales y comerciales, las organizaciones multilaterales, las empresas privadas, etc. (OCDE)

Alianza entre los sectores público y privado (APP)

Acuerdo entre el sector público y una entidad del sector privado, por medio del cual ambas partes comparten riesgos, responsabilidades y, en algunos casos, inversiones. Los acuerdos de APP generalmente involucran a un organismo gubernamental, el cual contrata a un socio privado para renovar, construir, operar, mantener y/o manejar una instalación o sistema que brinde un servicio público, de manera total o parcial. La diferencia entre la APP y la PSP radica en que el sector privado tiene una mayor responsabilidad con respecto a la prestación de servicios (WEDC, USGAO). En estos documentos, la APP siempre hace referencia a las alianzas basadas en contratos entre los sectores público y privado para los servicios de agua y saneamiento.

Análisis Costo-Beneficio (ACB)

El ACB brinda un medio para comparar sistemáticamente el valor de los resultados con el valor de los recursos utilizados para lograr los resultados requeridos. Mide la eficiencia económica de la tecnología propuesta o proyecto. Cuando existen varias opciones para tomar una decisión, es útil evaluar las opciones en base a una medida común. El ACB se refiere a cualquier método estructurado para evaluar las opciones de decisión.

Captura regulatoria

Término económico que describe una situación en la que un operador (o grupo de operadores) del mercado utiliza sus influencias o recursos para obtener o impedir una decisión legal, para su beneficio propio y no de la sociedad en general. Está asociado con patrones de conducta del organismo regulador en una de las situaciones siguientes o en una combinación de las mismas:

- El organismo regulador tiende a poner los intereses del productor antes que los intereses del consumidor.
- El organismo regulador adopta una actitud demasiado protectora hacia las entidades reguladas.

- El organismo regulador tiende a adoptar objetivos que son muy parecidos a los de las entidades que debe regular.

Cargo

Monto total que un cliente paga por el servicio consumido. (ADB)

Concesión

Acuerdo contractual por el que una empresa privada adquiere el derecho de brindar un servicio con un determinado estándar o especificación, por un determinado período de tiempo, usualmente en representación del gobierno o un organismo gubernamental. La empresa privada opera y maneja el sistema, realiza usualmente las inversiones necesarias y asume los riesgos comerciales para el período concesionario acordado, el cual oscila entre los 25–30 años. Esto permite al contratista recuperar el capital utilizado. En los contratos de concesión, el gobierno actúa predominantemente en calidad de regulador y propietario de los activos.

Conexión

Prestación de servicios de agua y saneamiento con red a los usuarios (clientes) bajo un sistema por tubería según ciertos términos comerciales. El costo de las conexiones suele cubrirse con el pago de una tarifa de conexión. Generalmente, el consumo de agua se mide y luego se factura al consumidor en base a una tarifa de agua.

Contrato de alquiler

Un contrato de alquiler es un acuerdo escrito entre el propietario público de una instalación/propiedad y un operador, el cual estipula las condiciones bajo las cuales el operador puede poseer las instalaciones/propiedades durante un determinado período de tiempo y por un determinado precio. Es en virtud de un contrato de alquiler que la empresa privada opera y mantiene los activos bajo su propio riesgo comercial, brindando servicios a los clientes y obteniendo beneficios directamente de las tarifas. A diferencia del contrato de concesión, el operador privado no invierte en infraestructura y, por lo tanto, sólo recibe la parte de los ingresos que cubre el costo de operación y mantenimiento. El socio público cubre los costos de inversión. La duración usual de un contrato de alquiler es de 6 a 10 años.

Contrato de gestión

Acuerdo contractual donde se contrata al sector privado para hacerse cargo de la gestión, operación y mantenimiento de la infraestructura pública, quedando la propiedad, las inversiones de capital y los riesgos comerciales, no obstante, bajo la responsabilidad del sector público durante, generalmente, cerca de 5 años. Usualmente la remuneración del operador privado incluye un componente basado en el desempeño. En consecuencia, este contrato incluye riesgos medianos, pero atribuye una mayor responsabilidad a la empresa privada que un contrato de servicio.

Contrato de APP

Acuerdo legalmente vinculante entre dos o más actores bajo la legislación aplicable con la finalidad de desarrollar e implementar una APP para los servicios de agua y saneamiento.

Control de los servicios de agua

El control de los servicios de agua es la gama de procesos políticos, organizacionales y administrativos a través de los cuales las comunidades articulan sus intereses, se captan sus aportes, se toman e implementan decisiones y los encargados de tomar decisiones asumen sus responsabilidades en el desarrollo y gestión de recursos hídricos y prestación de servicios de agua.

(Bakker, 2003)

Costos de operación y mantenimiento

Costos necesarios para operar el sistema de agua y saneamiento y mantener la infraestructura actual, incluyendo el pago de alquiler, los pagos al regulador, los derechos e impuestos, etc.

Costos de transacción

Tiempo, esfuerzo y dinero necesarios para implementar un proyecto de PSP, incluyendo aspectos tales como la consultoría de procesos, desarrollo de capacidades con gobiernos, adaptación de marcos legales, procesos con múltiples grupos de interés, etc., así como los costos del proceso de contratación y los costos de establecimiento de acuerdos financieros.

Desarrollo de capacidades (individuos, organizaciones, instituciones)

El proceso por el cual (i) los individuos y grupos desarrollan habilidades, conocimientos y competencias para cumplir con sus funciones, resolver problemas y lograr objetivos de manera más eficaz y eficiente, (ii) una organización o sistema de organizaciones se fortalecen para cumplir con un determinado propósito o rol actual o nuevo, y (iii) se crea, reforma, desarrolla y/o fortalece el marco institucional (leyes, actitudes, reglas, normas). (OPM)

Desarrollo sostenible/Sostenibilidad

Desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. (Informe Brundtland) Si bien no existe una interpretación universalmente aceptada de este término, generalmente se le atribuyen tres dimensiones:

- Económica.
- Social.
- Ambiental. (PNUD)

Descentralización

Transferencia de autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno central a gobiernos intermedios y locales u organizaciones gubernamentales cuasi-independientes y/o el sector privado.

Empresa de servicios públicos

Empresas privadas o públicas que mantienen un monopolio legal en el suministro de un bien o servicio. Generalmente, una autoridad pública regula las operaciones de la empresa de servicios públicos de propiedad privada. (ADB)

En favor de los pobres

Actividades destinadas a los segmentos de bajos ingresos, que

generalmente tienen un acceso inadecuado a servicios de agua de calidad apropiada a un precio asequible. «En favor de los pobres» significa que el objetivo general es beneficioso para los pobres, mientras que «dirigido a los pobres» implica un mayor grado de orientación hacia un grupo específico.

Facilitador/Facilitador de APP

Entidad que participa en la facilitación de un contrato de APP, en la negociación, establecimiento e implementación de las APP y en la mediación de controversias. Este término incluye a las instituciones de financiamiento y organismos de desarrollo que actúan en calidad de facilitadores entre las partes contratantes.

Fuerza mayor

Evento o efecto que no puede preverse o controlarse de manera razonable.

Ganancias normales

Ganancias requeridas para que los propietarios de una empresa puedan mantenerla operativa de manera indefinida. (ADB)

Gestión integrada de recursos hídricos (GIRH)

Concepto que consiste en brindar una cantidad de agua con un nivel admisible de calidad al lugar que lo requiere y en el tiempo especificado, utilizando marcos organizacionales y tecnológicos así como otros recursos de manera sostenible. Es un sistema que considera todas las fuentes potenciales de agua, los métodos hidrográficos, el uso racional del agua, la coordinación de intereses intersectoriales y todos los niveles de jerarquía en el uso del agua, e involucra a todos los usuarios de agua. Garantiza la seguridad ecológica y el abastecimiento sostenible de agua a la sociedad y naturaleza. (IWMI)

Grupos de interés

Agencias, organizaciones, grupos o personas que tienen un interés directo o indirecto o que se encuentran dentro del área de influencia de un proyecto, programa o intervención de desarrollo, por ejemplo, gobiernos nacionales y locales, municipalidades, residentes, usuarios de agua, políticos, proveedores de servicios, abastecedores y contratistas.

Grupos de interés clave

Actores involucrados directamente en la Alianza entre los Sectores Público y Privado. Incluye a las partes contratantes, otros organismos gubernamentales, organizaciones sectoriales importantes, donantes, instituciones financieras y facilitadores, pero excluye a los grupos de interés asociados o consultados ocasionalmente que no cumplen ningún papel activo en la APP.

Grupos de usuarios

Los grupos de usuarios se definen en base a los tipos de usuarios de agua, consumo promedio de agua y estructuras tarifarias específicas. Algunos ejemplos son: (a) hogares en áreas residenciales, (b) residentes en bloque de departamentos, (c) usuarios comerciales, (d) usuarios industriales, (e) usuarios de agua municipales.

Indexación

Ajuste de los niveles de precios según los movimientos de los indicadores económicos, principalmente relacionados con las tasas de inflación o deflación de la economía.

Meta de ingresos

Ingresos derivados de las tarifas para obtener fondos que permitan mantener a la empresa de servicios. (ADB)

Método de Valoración Contingente (MVC)

Un método directo de valoración no comercial en el que se consulta directamente a los consumidores sobre su disposición para pagar por una cantidad y calidad específica de bienes o servicios como el agua.

Monitoreo

Medición de la información sobre el progreso de la implementación de un proyecto, programa o política y el logro de sus objetivos. Existe una diferencia entre el monitoreo de la implementación y el monitoreo de los resultados: el primero está relacionado con el progreso de las actividades, el plan de trabajo y el uso del presupuesto, mientras que el segundo se relaciona con la medición de los resultados y el logro del propósito del proyecto. (OPM)

Necesidad básica

Servicios de agua y saneamiento basados en tecnologías relativamente simples, generalmente administrados ya sea directamente por las familias o por un comité de agua a nivel comunitario. En la mayoría de casos, los gastos son cubiertos a través del pago de los cargos de usuario.

Operadores de agua

Operadores públicos o privados, formales o informales, de servicios de agua.

Parte contratante

Actor que ha cumplido un contrato de APP con uno o más actores y se rige por los términos de dicho contrato.

Participación de grupos de interés

Significa que las personas afectadas por los procesos de toma de decisiones son capaces de lograr que sus opiniones sean escuchadas en estos procesos. Esto implica consultas para la adopción de decisiones y la articulación de intereses dentro del proceso de toma de decisiones, ya sea a través de la participación directa o mediante representantes que sean eficazmente responsables ante aquellas personas a las que representan.

Pequeñas localidades

Asentamientos que son lo suficientemente grandes y densos para beneficiarse de las economías de escala propias de los sistemas por tubería, pero muy pequeñas y dispersas para ser manejadas de manera eficiente por una empresa convencional urbana de agua. Requieren acuerdos formales de gestión, una base legal para la apropiación y gestión, y capacidad para expandirse a fin

de satisfacer la creciente demanda de agua. Las pequeñas localidades usualmente tienen poblaciones entre 5.000 y 50.000, pero pueden ser más grandes o pequeñas. (The Small Towns Water and Sanitation Electronic Conference)

Proceso deliberativo

Véase Proceso Deliberativo Integrado de Decisión (IDDP, sigla en inglés).

Proceso Deliberativo Integrado de Decisión (IDDP, sigla en inglés)

Proceso deliberativo de decisión que consiste en uno o más debates con diferentes representantes de los participantes, basado en información y conocimientos sociales sólidos. Este proceso considera explícitamente la presencia de múltiples valores en su diseño y conducción, y está arraigado en un marco de dirección fluido e inclusivo (institucional, regulatorio, social) (Proyecto de Asesoría).

Proveedores comerciales de servicios de agua y saneamiento

Proveedores públicos o privados de servicios de agua y saneamiento que operan bajo términos comerciales, en búsqueda de un retorno adecuado sobre sus inversiones.

Proveedores de servicios en el sector de agua y saneamiento

Organizaciones (con fines de lucro, sin fines de lucro, gubernamentales, municipales, empresas privadas) oficialmente registradas y reconocidas para brindar servicios de agua y saneamiento en un área definida.

Proveedores independientes en el sector de agua y saneamiento (o proveedores a pequeña escala)

Empresas a pequeña escala, frecuentemente del sector informal, que brindan bienes y servicios de agua y saneamiento. Algunos ejemplos son los vendedores de agua, los productores de componentes de letrinas, bombas de mano, anillos de cemento y los perforadores de pozos privados.

Regulador/Autoridad reguladora

Institución o instituciones públicas y/o independientes, que supervisan y observan las operaciones y conducta de los operadores, con particular énfasis en el cumplimiento del contrato de APP. También supervisa las tarifas y servicios, maneja los procesos de reajuste y actúa como árbitro en las controversias entre los consumidores y los proveedores de servicios.

Saneamiento (Saneamiento ambiental)

Intervenciones para reducir los riesgos de las personas a contraer enfermedades brindándoles un ambiente limpio donde vivir, incluyendo medidas para romper el ciclo de la enfermedad (OMS). Esto incluye usualmente la eliminación y tratamiento de excretas humanas, desechos sólidos y aguas residuales, control de la higiene, control de vectores de enfermedades y provisión de instalaciones de lavado para higiene personal y doméstica. En el contexto de este documento, el término saneamiento no implica tratamiento y eliminación de desechos sólidos.

Sector informal

El sector informal está conformado por aquellas personas que participan en la producción de bienes y servicios con el objetivo principal de generar empleo e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades generalmente operan a un nivel bajo de organización, con poca o ninguna diferencia entre mano de obra y capital como factores de producción, y a pequeña escala. El sector informal incluye, primero, a empresas comerciales no registradas, y segundo, a empresas no comerciales que no tienen una estructura formal en términos de organización y operación (OIT). En las ciudades africanas, el sector informal representa de 40 a 80% del empleo general.

Sector privado

Organización comercial de cualquier escala que se autofinancia y opera en base a sus ganancias. Comprende a todas las empresas formales e informales.

Sector público

Autoridades internacionales, regionales, nacionales y/o locales (municipales). En el contexto de este documento, se refiere particularmente a las autoridades encargadas de la formulación de políticas y leyes, la regulación y el financiamiento en los campos relacionados con el agua.

Servicios públicos

Se refiere al producto de una empresa de servicios públicos. El documento se refiere a dichos productos como «servicios públicos» o, simplemente, «servicios», a pesar de que también se propuso que se aplicara a los productos que quizás se describen mejor como bienes que como servicios. El término «bien público» tiene un significado específico y técnico en el campo de la economía, que no está necesariamente asociado a las entidades públicas. (ADB)

Sistema de abastecimiento de agua

Sistema para la colección, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución de agua desde la fuente hasta los consumidores, por ejemplo, las casas, establecimientos comerciales, industrias, instalaciones de riego y organismos públicos.

Subsidios

Contribuciones a los costos de una empresa provenientes de otras fuentes (gubernamentales o no gubernamentales) ajenas al propósito particular de estos costos.

Tarifa

Lista general de pagos que un cliente debe efectuar al utilizar un servicio público. El término «tarifa» también puede referirse a los impuestos a las importaciones (aranceles), pero en este documento el término en cuestión se utiliza únicamente para referirse a la lista de pagos por un servicio público. (ADB)

Uso del agua

En el contexto de este documento, el término «uso del agua» se limita a los usos domésticos, comerciales, industriales y municipales. Incluye la producción de aguas residuales.

Usuario de agua (Grupos)

Una persona o grupo de personas que necesitan acceso al agua en un lugar específico y con cierta regularidad. Los grupos de usuarios de agua implican cierto tipo de unión de varios usuarios en un grupo que comparta los intereses y responsabilidades con respecto a los servicios de agua.

Valor por el dinero (VfM, por sus siglas en inglés)

El valor por el dinero es la combinación óptima de costo y calidad constante (o idoneidad para un propósito) para satisfacer las necesidades de los usuarios, y no siempre implica elegir la propuesta más baja.

El material y las conclusiones contenidas en esta publicación deben utilizarse sólo para fines informativos, y los autores no garantizan la exactitud e integridad de su contenido. Cualquier responsabilidad por la integridad, confidencialidad o puntualidad de esta publicación o por los daños causados por el uso de la información queda expresamente excluida. Bajo ninguna circunstancia, los socios (COSUDE, seco y Swiss Re) deben responsabilizarse por pérdida financiera o indirecta alguna relacionada con este producto. La publicación está basada en las contribuciones de expertos; además, se ha perfeccionado a través de un amplio proceso de consulta y se ha compilado cuidadosamente hasta adoptar su forma actual. Los socios de la iniciativa la consideran como un documento «vivo» que será adaptado a las circunstancias en base a los nuevos hallazgos y conceptos, futuras experiencias y lecciones aprendidas.

Contactos y solicitud de información

Puede solicitar más copias de este documento en versión impresa o en

CD a través de Internet: <http://www.partnershipsforwater.net>

Correo electrónico: info@partnershipsforwater.net

Correo postal: D. Rothenberger, seco, Effingerstr. 1, 3003 Bern

Fax: +41 31 324 09 65

Para mayor información sobre la iniciativa, por favor contáctese con:

François Münger,
Swiss Agency for Development and Cooperation,
Freiburgstr. 130, 3003 Berne, Fax: +41 31 323 17 64,
Correo electrónico: francois.muenger@deza.admin.ch

Dieter Rothenberger,
Swiss State Secretariat for Economic Affairs,
Effingerstr. 1, 3003 Bern, Fax: +41 31 324 09 65,
Correo electrónico: dieter.rothenberger@seco.admin.ch

Comité Directivo de la iniciativa

François Münger
Agencia Suiza para el Desarrollo y
la Cooperación

Dieter Rothenberger
Secretaría de Estado para Asuntos
Económicos

Martin Weymann
Compañía Suiza de Reaseguros

Publicación Versión 1, a partir de abril de 2005. Trabajo en progreso. La elaboración de las Líneas Directrices de Ejecución para Servicios Comunitarios de Agua Sostenibles está en proceso. Para obtener información sobre el documento, por favor envíe sus comentarios a feedback@partnershipsforwater.net.

Estos documentos han sido diseñados como «documentos vivos». Se asimilarán los nuevos hallazgos y conceptos así como las experiencias y lecciones futuras aprendidas de otros sectores. El sitio Web www.partnershipsforwater.net mostrará la última versión de los instrumentos. Estamos ansiosos de escuchar sus experiencias con los instrumentos y esperamos leer sus comentarios en feedback@partnershipsforwater.net.



Swiss Re

