

# Líneas Directrices de Ejecución

Manual para Servicios Municipales  
de Agua Sostenibles



## **Líneas Directrices de Ejecución**

Manual para Servicios Municipales de Agua Sostenibles



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

Las Líneas Directrices de Ejecución han sido redactadas por un equipo de profesionales expertos en agua, liderado por Fritz Brugger y Dieter Rothenberger.

Las personas que contribuyeron al texto fueron Richard Franceys, Peter Gleick, Jim Lamb, Meena Panaliappan, Neigel Scott, Luis Uzin y Gary Wolff.

Agradecemos a Anthony Apkan, Jeremy Allouche, Yves Besse, Ken Caplan, Claudio Cosentino, Jeff Delmon, Meine Pieter van Dijk, Ebrahim Fakir, Cheikh Tidiane Fall, Franz Gähwiler, John Gibbs, Dick van Ginhoven, Joanne Green, Minu Hemmati, Gustavo Heredia, Hans Olav Ibrekk, Claude Jamati, Tim Kessler, Jörn Kreischer, Jon Lane, Guy Leclerc, Robert Martin, Alain Morel, Jack Moss, Harrison Mutikanga, Dennis Mwanza, Vivian Nicoli, Karl-Ulrich Rudolph, Eduardo Santos, Jim Southworth, Cheikh Tandia, Juan Luis Tapia, Donald Tillman, Veerle Vandeweerd, Karl Wehrle y Jürgen Welschof por los comentarios y aportes recibidos durante el proceso de revisión.

También agradecemos los útiles comentarios recibidos durante los talleres de análisis retrospectivo en La Paz/El Alto (Bolivia), Sofía (Bulgaria), Nelspruit (Sudáfrica) y Tanger-Tétouane (Marruecos).

Por último, pero no por ellos menos importante, agradecemos al equipo del proyecto por su valioso apoyo y asistencia: Ernst A. Brugger, Urban Frei, Oliver Johner, Ivo Menzinger, François Münger, Vêrane Lorient, Thomas Streiff, Dagmar Vogel, Martin Weymann y Daniel Wiener.

## Contenido

Siglas .....	6
Descripción detallada de los títulos de las Notas a las Directrices .....	7
<b>Propósito</b> .....	10
<b>Marco</b> .....	13
<b>Líneas Directrices de Ejecución</b> .....	21
Fase 1: <b>Preparación</b> .....	22
Fase 2: <b>Planificación, estrategia y diseño del proyecto</b> .....	44
Fase 3: <b>Adquisición</b> .....	72
Fase 4: <b>Operación y monitoreo</b> .....	84
Fase 5: <b>Renovación y resolución de contrato</b> .....	104
<b>Anexo</b> .....	111
Referencias a la Caja de herramientas/Literatura .....	112
Glosario .....	116

## Siglas

[cap]	Desarrollo de capacidades
[com]	Comunicación
[Grupo de interés]	Cooperación de Grupos de Interés
ACB	Análisis Costo-Beneficio
ADB	Banco Asiático de Desarrollo ( <a href="http://www.adb.org">www.adb.org</a> )
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APP	Alianza entre los Sectores Público y Privado
BM	Banco Mundial ( <a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a> )
BPD	Creación de Alianzas para el Desarrollo ( <a href="http://www.bpd-waterandsanitation.org">www.bpd-waterandsanitation.org</a> )
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGI	Comité de Grupos de Interés
DERP	Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MVC	Método de Valoración Contingente
NIS	Nuevos Estados Independientes de Europa Oriental
NWP	Alianza de Agua de los Países Bajos
O&M	Operación y mantenimiento
OBA	Ayuda Basada en los Resultados (Esquema de pago)
OBC	Organización de Base Comunitaria
OMS	Organización Mundial de la Salud ( <a href="http://www.who.int">www.who.int</a> )
ONG	Organismo no Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAS	Programa de Agua y Saneamiento ( <a href="http://www.wsp.org">www.wsp.org</a> )
PIDG	Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada
PPA	Evaluación del Desempeño Público
PRI	Seguro de Riesgos Políticos
PSP	Participación del Sector Privado
RFP	Solicitud de Propuesta
ROI	Retorno de la Inversión
SLA	Acuerdo de Nivel de Servicio
TA	Asistencia Técnica
TBI	Tarifas en Bloques Incrementales
TI	Transparency International ( <a href="http://www.transparency.org">www.transparency.org</a> )
UFW	Agua no Contabilizada
VfM	Valor por el Dinero
WEDC	Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo en la Universidad de Loughborough, Reino Unido
WSDF	Fondo de Desarrollo para el Sector de Agua
WSS	Abastecimiento de agua y saneamiento

## Descripción detallada de los títulos de las Notas a las Directrices

<b>Fase 1: Preparación</b>	<b>22</b>
Proceso principal	24
1.01 Motivación actual para el proyecto y naturaleza de los resultados esperados	24
1.02 Establecer un proceso de análisis global	25
1.03 Evaluar la situación técnica, operación y mantenimiento actuales	25
1.04 Analizar la estructura de clientes actual y potencial	26
1.05 Identificar a los pobres	26
1.06 Revisar el estado económico y organizacional actual	27
1.07 Evaluar la situación ambiental	28
1.08 Investigar las funciones y pertinencia de proveedores informales	29
1.09 Evaluar las costumbres y temas culturales relacionados con el agua	29
1.10 Recaudar fondos para realizar una evaluación cuidadosa	30
1.11 Establecer una política de transparencia y definir las formas de financiamiento de la misma	30
Proceso de regulación	31
1.12 Revisar la situación institucional, legal y política actual	31
1.13 Evaluar acuerdos regulatorios	31
1.14 Evaluar la independencia de los acuerdos regulatorios actuales	33
1.15 Evaluar la situación legal de los operadores a pequeña escala	33
1.16 Abordar temas políticos y legales relacionados con los asentamientos ilegales	33
Procesos de apoyo	34
1.17 Identificar y analizar grupos de interés pertinentes	34
1.18 Establecer una estructura de cooperación de grupos de interés (Comité de Grupos de Interés)	36
1.19 Posibilitar una participación eficaz	37
1.20 Analizar las posiciones políticas hacia las APP	38
1.21 Analizar la posición del sector público frente a la situación actual, el proyecto propuesto y las opciones de APP	39
1.22 Establecer una evaluación del impacto de la pobreza	40
1.23 Establecer un consenso en temas clave	40
1.24 Establecer procedimientos para resolver las disputas de los grupos de interés	41
1.25 Iniciar campañas de concientización pública	41
1.26 Posibilitar el acceso a la información	42
1.27 Organizar el desarrollo de capacidades sistemáticas	43
<b>Fase 2: Planificación, estrategia y diseño del proyecto</b>	<b>44</b>
Proceso principal	46
2.01 Evaluar y seleccionar consultores	46
2.02 Analizar opciones técnicas para satisfacer la demanda	46
2.03 Desarrollar y acordar un marco de metas	47
2.04 Analizar las opciones para la APP	47
2.05 Elegir el perímetro y estructura del mercado	49
2.06 Definir las funciones de los proveedores alternativos en su modelo preferido	51
2.07 Analizar formas de movilizar los fondos locales y el financiamiento en moneda local	51
2.08 Desarrollar un plan de negocios, incluyendo un modelo de inversión	52
2.09 Elija el acuerdo de servicio preferido (tipo y duración) y el vehículo corporativo	54
2.10 Definir una política local de tarifas	56
2.11 Diseñar políticas eficaces de subsidio	57
2.12 Fijar y convenir el cálculo de la tarifa y la fórmula de ajuste	59
2.13 Investigar los mecanismos de pago adecuados	61



2.14	Analizar los riesgos pertinentes	61
2.15	Prepararse para la asignación de riesgos	62
2.16	Establecer un proceso de «transición» para los empleados (si fuera necesario)	64
2.17	Analizar los temas sensibles y las desventajas potenciales para los grupos de interés	64
	Proceso de regulación	65
2.18	Introducir cambios legislativos eficaces (cuando fuere necesario)	65
2.19	Establecer un reglamento	65
2.20	Establecer procedimientos para resolver las controversias entre las partes contratantes	65
2.21	Establecer normas de gestión de recursos hídricos	66
2.22	Supervisar el proceso de consulta pública	67
2.23	Regular a los reguladores	67
	Procesos de apoyo	68
2.24	Verificar si los instrumentos de cooperación están listos	68
2.25	Determinar el papel del Comité de Grupos de Interés en los temas tarifarios	68
2.26	Incluir a los grupos de interés en la evaluación del impacto en los clientes vulnerables	69
2.27	Revisar los documentos preliminares	69
2.28	Buscar acuerdos sobre enfoques y roles básicos	70
2.29	Desarrollar conocimientos sobre temas tarifarios	70
2.30	Comunicar los beneficios esperados	71
	<b>Fase 3: Adquisición</b>	<b>72</b>
	Proceso principal	74
3.01	Diseñar los procesos de adquisición de manera transparente	74
3.02	Impedir activamente la corrupción	75
3.03	Crear incentivos explícitos para que el operador privado luche contra la pobreza	76
3.04	Invitar a los postores a utilizar enfoques innovadores	77
3.05	Asegurarse de que el contrato contenga definiciones y metas claras	78
3.06	Definir los procedimientos de resolución en caso de incumplimiento de un contrato	79
3.07	Definir los procedimientos de resolución en caso de «resolución por conveniencia»	80
3.08	Adjudicar el contrato de manera identificable	80
	Proceso de regulación	81
3.09	Verificar la exactitud y transparencia del proceso de adquisición	81
3.10	Revisar los acuerdos en favor de los pobres y las cláusulas de transparencia del contrato	81
3.11	Evitar los vacíos legales	82
	Procesos de apoyo	82
3.12	Permitir la revisión del diseño, licitación, negociación y contrato del proceso de adquisición	82
3.13	Determinar las necesidades de desarrollo de capacidades en materia de adquisición y gestión de contratos	83
3.14	Publicar los resultados del proceso de licitación	83
	<b>Fase 4 : Operación y monitoreo</b>	<b>84</b>
	Proceso principal	86
4.01	Designar a un gerente de contratos calificado	86
4.02	Establecer una base económica adecuada	86
4.03	Enfoque en el desarrollo de servicios eficaces	87
4.04	Implementar el sistema de tarifas	87
4.05	Implementar sistemas de pago fáciles de utilizar para el cliente	88
4.06	Mejorar continuamente el servicio al cliente y la percepción del servicio	88
4.07	Utilizar entidades locales	89

4.08	Introducir sistemas acordados de medición rutinaria	90
4.09	Introducir un programa de incentivos en base al desempeño para el personal	90
4.10	Brindar información sobre el estado de la prestación del servicio y los avances del contrato	90
	Proceso de regulación	91
4.11	Monitorear las operaciones desde el inicio	91
4.12	Promover activamente las medidas de conservación del agua	93
4.13	Manejar eficazmente las revisiones de precios	93
4.14	Examinar la eficacia de los subsidios	94
4.15	Introduzca un sistema de mejora continua del desempeño	94
4.16	Definir los procedimientos para resolver los reclamos de los clientes	95
4.17	Establecer contactos directos con los clientes	95
4.18	Realizar una revisión del(de los) proyecto(s)	95
4.19	Publicar los resultados del proceso de regulación	96
	Procesos de apoyo	97
4.20	Establecer una unidad de negocios dentro del proveedor privado de servicios que asuma los temas ambientales y sociales	97
4.21	Mantener la comunicación regular con los grupos de interés	97
4.22	Evaluar la idoneidad de la cooperación de los grupos de interés	97
4.23	Iniciar la discusión sobre cambios en las tarifas	98
4.24	Considerar una iniciativa de evaluación del desempeño público	98
4.25	Discutir la eficacia del proceso de regulación	99
4.26	Establecer un sistema de gestión de conocimientos	99
4.27	Educar a los usuarios de agua	100
4.28	Capacitar a contratistas locales o personal local	100
4.29	Capacitar a las comunidades si fuera necesario	101
4.30	Comunicar los derechos y obligaciones de los clientes	101
4.31	Mantener un flujo de información continua	102
	<b>Fase 5: Renovación y resolución de contrato</b>	<b>104</b>
	Proceso principal	106
5.01	Transferir después de la culminación del contrato	106
5.02	Seguir los procedimientos de arbitraje definidos en los conflictos entre las partes contratantes	106
5.03	Conducir las negociaciones de manera equitativa	107
	Proceso de regulación	107
5.04	Tomar precauciones	107
5.05	Clasificar las infracciones que conducen a la cancelación del contrato	107
5.06	Mantener total transparencia	108
5.07	Iniciar el nuevo proceso de licitación	109
	Procesos de apoyo	109
5.08	Mantener la red de grupos de interés en actividad	109
5.09	Involucrar a los grupos de interés en la evaluación de las estrategias de salida	109

# Propósito

## Objetivo

La prestación de servicios confiables de agua potable y saneamiento involucra varios desafíos tanto para gobiernos nacionales como locales. Entre los desafíos más críticos se encuentran la operación o mantenimiento de los servicios actuales de una manera sostenible y la seguridad de acceso a los servicios de agua potable para las personas que aún no cuentan con conexiones, especialmente los pobres.

Los gobiernos han recurrido a la pericia y experiencia del sector privado; actualmente siguen haciéndolo cada vez más, para buscar formas sostenibles y asequibles de brindar servicios de agua potable y saneamiento a sus habitantes.

Si bien este enfoque promete numerosos beneficios, la experiencia demuestra que la participación del sector privado en la prestación de servicios básicos debe planificarse y supervisarse cuidadosamente si se espera concretar los beneficios de dicho modelo, minimizar los costos de transacción y evitar los numerosos peligros potenciales.

Existen cuatro desafíos importantes para las Alianzas entre los Sectores Público y Privado que han demostrado ser decisivos para la prestación de servicios sostenibles de agua potable y saneamiento que determinan la confianza de los clientes e inversionistas en los proveedores de servicios. Estos desafíos, que deben superarse a fin de obtener los mejores resultados en materia de agua y saneamiento, son los siguientes:

- Logro de la eficiencia económica reduciendo los costos de transacción originados por las desavenencias entre las partes y los grupos de interés.
- Prestación eficaz de servicios a los clientes.
- Equidad en la atención de necesidades, especialmente las de los pobres.
- Transparencia en los procesos, estructuras, responsabilidades y resultados.

El modo en que estos desafíos se aborden depende, en gran medida, del nivel y calidad de control de los servicios de agua. Por esta razón, una buena gobernabilidad de los servicios de agua es, en última instancia, el principal tema de interés de esta publicación.

El control de los servicios de agua está relacionado con la pregunta sobre cómo debe ejercerse la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos relacionados con el agua. El control está vinculado con el conjunto de procesos políticos, organizacionales y administrativos a través de los cuales se establecen las necesidades y demandas, se expresan los intereses de las comunidades, se toman e implementan las decisiones y rinden cuentas las personas encargadas de tomar decisiones. Así, el control no sólo gira en torno a la importancia de las instituciones, sino también a la importancia de las interacciones entre los diferentes niveles u organismos gubernamentales, la interacción entre las organizaciones públicas, no gubernamentales, las empresas, los consumidores y el gobierno.

En este sentido, deben abordarse dos niveles complementarios a fin de lograr una buena gobernabilidad de los servicios de agua:

- En primer lugar está el *nivel político*, donde son clave las discusiones sobre valores, funciones y responsabilidades básicas. Dentro de los instrumentos desarrollados por la iniciativa «Alianza entre los Sectores Público y Privado para el Abastecimiento de Servicios de Agua y Saneamiento», el nivel político es abordado en el documento como «Principios de Política», que brinda un marco para el diálogo participativo y la negociación.

- En segundo lugar está el *nivel de proyecto*, donde se estructuran operaciones específicas de servicio, se involucra al operador privado y se expande la cobertura. Este nivel de ejecución es materia de la presente publicación «Líneas Directrices de Ejecución», que brinda orientación práctica a todas las personas involucradas o afectadas por una operación de APP.

La buena gobernabilidad de los servicios de agua es igualmente importante para los proveedores públicos y privados, y la mayoría de factores de éxito subyacentes son los mismos en ambos casos. La transparencia, rendición de cuentas, enfoque en el cliente y atención a la pobreza, por citar solo unos cuantos, son clave para la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento, independientemente de si éstos son proporcionados por proveedores públicos o privados.

No obstante, para ese fin, las Directrices se definen como «Líneas Directrices de Ejecución para las alianzas entre los sectores público y privado...» La razón de ello reside en que, antes de celebrar un contrato con un operador privado, es necesario alcanzar un consenso en todos los asuntos y temas importantes que determinan las reglas del juego que se deberán seguir, mientras que en el caso de la prestación de servicios públicos, no existe ese plazo tan corto y apremiante.

### Campo de acción

Las Líneas Directrices de Ejecución se centran en:

- Los servicios municipales, es decir, los servicios en entornos urbanos y periurbanos, así como en pequeñas localidades y centros rurales, donde las municipalidades y los gobiernos locales deben establecer servicios municipales de agua con redes que sean confiables.
- Todas las formas de gestión delegada, desde contratos de servicio a contratos de concesión. Puede obviarse parte del contenido cuando se trate de formas de contrato menos complejos como los contratos de gestión.

Tomando como referencia los mejores casos, así como la información de situaciones de fracaso y las contribuciones de expertos internacionales de varios campos relevantes (incluyendo el gobierno local, entidades reguladoras, sector privado, sector financiero, donantes, clientes, ONGs, investigadores, etc.), estas Directrices están diseñadas para asistir:

- A las partes contratantes (agencia pública contratante, operador privado y su personal a cargo de preparar e implementar las Alianzas entre los sectores público y privado).
- A los grupos de interés (reguladores, otros ministerios e instituciones públicas, donantes, institutos de financiamiento, grupos de la sociedad civil, como las organizaciones de desarrollo, grupos de consumidores y ambientalistas, así como otros grupos de interés pertinentes).

Teniendo en cuenta esto, existen por lo menos dos situaciones donde las Líneas Directrices de Ejecución brindan asistencia:

- Creación e implementación de una APP  
Esto está dirigido a las municipalidades que pretenden reestructurar la prestación de servicios de agua y están considerando involucrar al sector privado. Esto puede requerir varias formas de contrato, desde un contrato de servicios o gestión a un contrato de alquiler o incluso de concesión. Los operadores del sector privado pueden ser empresas locales o nacionales u operadores internacionales, dependiendo de las habilidades o competencias necesarias y los servicios disponibles. Las Líneas Directrices de Ejecución asisten al personal

en la elaboración y ejecución del diseño y la gestión del proceso durante la preparación de la APP, la implementación y la prestación de servicios. Las Líneas Directrices de Ejecución podrían permitir a los gerentes de empresas de servicios alcanzar altos estándares de Responsabilidad Social Corporativa (CSR). También pueden utilizarse como listas de control para la debida diligencia en el control de los servicios de agua.

- Reestructuración de servicios públicos

Aunque las Líneas Directrices de Ejecución están principalmente orientadas a las alianzas entre los sectores público y privado, éstas también son útiles para las organizaciones que buscan pasar de las estructuras tradicionales de gestión de servicios públicos a una mayor autonomía. Esto puede aplicarse, por ejemplo, a (a) *una empresa municipal prestadora de servicios públicos*, constituida bajo el derecho público, como organismo autónomo creado conforme a ley y que posee un consejo de supervisión corporativo independiente, cuyos activos permanecen en propiedad del gobierno local, o a (b) una *empresa municipal*, es decir, una empresa pública de responsabilidad limitada (PLC, en inglés) de propiedad del estado, creada bajo la ley de empresas, cuyas acciones son propiedad de las autoridades nacionales, regionales o locales, siempre y cuando las funciones y responsabilidades estén definidas en un modo similar a las de un contrato.

Tanto en la prestación de servicios públicos como privados, los procesos de mejora continua son una manera eficaz de optimizar los servicios al cliente. Aunque las Líneas Directrices de Ejecución discuten el tema para aplicarlo a un ciclo completo de un proyecto, éstas también pueden utilizarse para mejorar aspectos específicos de un determinado servicio de agua y saneamiento.

Con la finalidad de facilitar la identificación de áreas de prioridad que serán objeto de mejora, una herramienta de autoevaluación ayudará a los gerentes de empresas de servicios, políticos y otros grupos de interés a evaluar la calidad y el nivel de control de los servicios de agua y a establecer y mantener un control innovador. Esta herramienta puede hallarse en [www.partnershipsforwater.net/selfassessment](http://www.partnershipsforwater.net/selfassessment).

Debido a que las Líneas Directrices de Ejecución se centran en el control de los servicios de agua, éstas destacan particularmente los aspectos relacionados con el proceso del desarrollo del proyecto, los procesos de transacción y la gestión de contratos, incluyendo los marcos técnicos y financieros pertinentes.

No ofrecen orientación técnica, orientación detallada para los contratos o plantillas de contrato. Las Directrices tampoco cubren aspectos más amplios de la política de agua y saneamiento.

## Factores clave

<sup>1</sup>Los Principios de Política constituyen la primera parte de este paquete de herramientas. Para mayor detalle, visite: [www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)

Las Líneas Directrices de Ejecución tienen como propósito contribuir al desarrollo de una buena gobernabilidad de los servicios de agua. Para este fin, se basan en diez *Factores Clave*, que abarcan todas las dimensiones del control de los servicios de agua. Estos Factores Clave se originan en el instrumento «Principios de Política», en el que estos se describen de manera exhaustiva.

Las Líneas Directrices de Ejecución transforman los Factores Clave en actividades tangibles que siguen la lógica descrita en la Figura 2.

Por lo tanto, como paso preliminar a la operatividad de los Factores Clave, en esta sección describimos los criterios derivados de cada uno de los factores clave que deben guiar el desarrollo de las actividades, medidas y opciones.

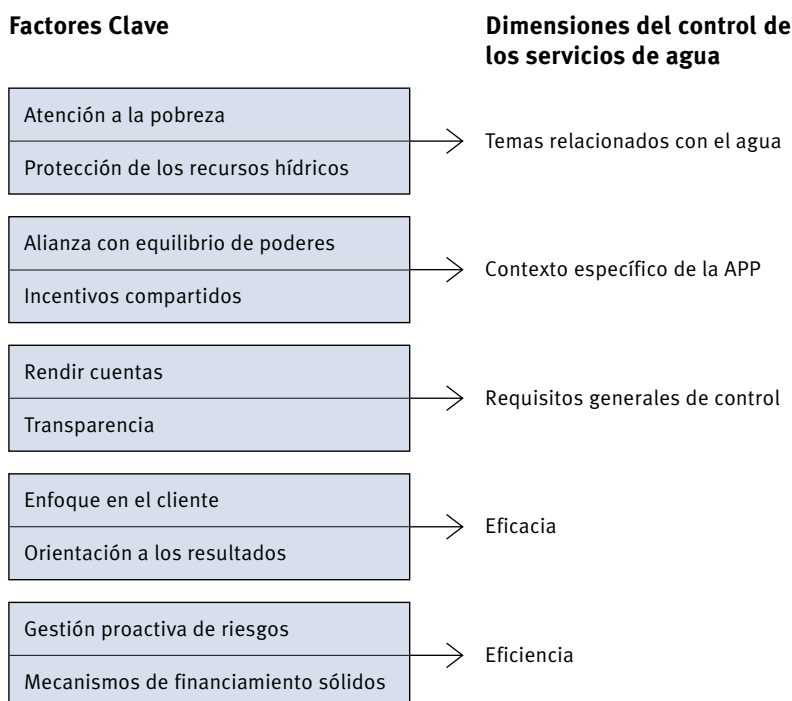


Figura 1: Visión general de los Factores Clave que describen las dimensiones de buena gobernabilidad de los servicios de agua.

### Atención a la pobreza

La pobreza y la incapacidad de acceder al agua segura generalmente están directamente interrelacionadas, lo cual convierte a los proyectos de servicios de agua y saneamiento en temas sensibles y en una responsabilidad clave de los gobiernos. Involucrar al sector privado es, en primer lugar, una herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia técnica, financiera y gerencial y, en segundo lugar, un enfoque para incrementar los recursos financieros disponibles, dependiendo del tipo de contrato involucrado. La intervención del sector privado no

resuelve intrínsecamente los problemas de pobreza, pero permite identificar operaciones de agua técnica y financieramente sostenibles.

Así, esfuerzos explícitos como la elaboración de una política de subsidios clara y transparente son necesarios para garantizar la capacidad de pago de los pobres con la finalidad de compensar los posibles impactos adversos en los clientes de bajos ingresos.

Como norma básica, los problemas sociales de los clientes pobres no deben trasladarse al operador privado si el gobierno no tiene el compromiso ni la capacidad de brindar los fondos necesarios para expandir la cobertura a áreas de bajos ingresos, evitando, de este modo, crear falsas expectativas.

Por lo tanto, la atención a la pobreza implica:

- Identificar a los clientes pobres y a los grupos vulnerables, y determinar sus necesidades con un énfasis especial en temas de género. Este proceso debe involucrar a los mismos pobres.
- Respetar las necesidades a lo largo del desarrollo del proyecto y en el diseño de procedimientos operativos.
- Desarrollar mecanismos de apoyo transparentes (por ejemplo, diseño del proyecto: niveles de servicio adoptados; inversión: equidad, garantías; conexiones: subsidios, mecanismos de pago adoptados, etc.) eficazmente orientados a tender un puente entre las tarifas para recuperar costos y las tarifas asequibles a los pobres.
- Evaluar el impacto directo e indirecto de cualquier actividad (proyecto) en los pobres.

### **Protección de los recursos hídricos**

Según el enfoque general de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), la protección de los recursos hídricos debe tomarse en cuenta en tres niveles complementarios:

- Protección del medioambiente.
- Gestión de recursos hídricos (cantidad y calidad de los recursos hídricos disponibles, competencia por usos del agua).
- Gestión de servicios (oferta y demanda).

Particularmente, la protección de los recursos hídricos en los servicios de agua y saneamiento debe:

- Tomar en cuenta la utilización de todos los recursos: recursos hídricos (extracción de agua, calidad del agua, nutrientes en el agua), químicos, energía, materiales y tierra.
- Evaluar el impacto ambiental de las decisiones, actividades e inversiones planificadas u otras medidas relacionadas con el agua, tierra (reutilización del lodo/calidad del lodo), aire y diversidad biológica.
- Respetar las necesidades ecológicas al momento de establecer las prioridades del proyecto (por ejemplo, agua con saneamiento, tratamiento del agua, reparación de fugas, etc.).
- Aplicar el principio de precaución cuando no se pueda determinar positivamente el impacto ecológico directo.

### **Alianza con equilibrio de poderes**

Cada Alianza entre los Sectores Público y Privado se relaciona con un sistema donde varios grupos de interés afectados (por ejemplo, consumidores, ONG, sindicatos, grupos ambientalistas, proveedores independientes, reguladores, donantes) participan en un proyecto conjuntamente con las partes contratantes. De este modo, no sólo la identificación y selección de los grupos de interés legítimos o adecuados es importante, sino que la calidad de la cooperación entre los actores participantes también es decisiva para el éxito de un enfoque de APP.

Para que una alianza sea exitosa, es necesario que haya equilibrio entre los participantes en

términos de poder, medios y capacidad. Esto puede requerir medidas específicas en el área de desarrollo de capacidades así como apoyo a fin de que los grupos de interés puedan cumplir sus funciones.

Adicionalmente, si se pretende que las alianzas sean estables, confiables y equitativas, todos los participantes deben comprometerse a:

- Trabajar dentro de un marco acordado y definido, en el cual las funciones y responsabilidades estén claramente asignadas (incluyendo un contrato claro y respetado).
- Resistir presiones (políticas) extrañas al proyecto.
- Colaborar de manera eficaz, respetuosa y justa, con base en la confianza mutua.
- Mediar en los conflictos potenciales.

### **Incentivos compartidos**

Los sistemas de gestión delegada no sólo deben brindar el mejor valor por su dinero, sino asegurar un valor agregado superior al valor ofrecido por proveedores anteriores de servicios de agua y saneamiento. Las Alianzas entre los Sectores Público y Privado deben ofrecer incentivos financieros y no financieros al contratar a las partes y grupos de interés:

- Las expectativas deben ser transparentes.
- Deben divulgarse las relaciones y conexiones (privadas) que afecten potencialmente los intereses de los actores o grupos de interés involucrados en el proyecto.
- Los grupos de interés necesitan negociar y llegar a un acuerdo con respecto a expectativas razonables.

En cualquier proceso de cambio, habrá inevitablemente ganadores y perdedores. Es esencial no sólo abordar los beneficios, sino también analizar explícitamente el posible impacto negativo sobre los grupos de interés.

### **Rendir cuentas**

La rendición de cuentas en la prestación de servicios consta de varios estratos complementarios en los servicios de agua con gestión delegada:

- La administración (los «burócratas») es responsable ante los ministros ejecutivos.
- El poder ejecutivo, es decir los ministros y sus departamentos («el gobierno» o «la administración»), tiene la obligación de rendir cuentas a los representantes elegidos por el pueblo por *lo que hace* (políticas) y por la *manera en que utiliza* el dinero de los contribuyentes (finanzas).
- Los políticos elegidos rinden cuentas a sus electores.
- El proveedor de servicios rinde cuentas ante los consumidores por los servicios entregados y cobrados y ante el socio público contratante (ministerio) u otras entidades según lo establezca el contrato o la ley (por ejemplo, el regulador) por el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

El otro lado de la rendición de cuentas es la supervisión eficaz, es decir, el monitoreo del cumplimiento de las leyes, reglamentos, procedimientos y contratos. Dicha supervisión es un requisito esencial para un control estable y debe extenderse al proceso de toma de decisiones y ejecución con la finalidad de aplicar la rendición de cuentas en materia de política y finanzas:

- Los políticos elegidos supervisan al ejecutivo.
- El ejecutivo supervisa a la administración.
- Los ministros y/o alcaldes elegidos supervisan la gestión delegada misma.
- El organismo regulador supervisa el contrato de gestión delegada.



## **Transparencia**

La transparencia es una de las condiciones clave de la rendición de cuentas. Un requisito básico para cumplir con esta condición es brindar información clara e integral a los representantes elegidos del pueblo y estar abiertos a cualquier pregunta que pueda surgir de su parte. Sin embargo, en las empresas de servicios adecuadamente dirigidas, la atención se centra tanto en la información pública como en la explicación.

Adicionalmente, la transparencia es clave para contrarrestar la corrupción y erradicar el cohecho, no sólo durante el proceso de adquisición e inversión, sino también durante la operación. Desde un nivel institucional, la separación de funciones en general, y especialmente las del operador y el regulador, es la base fundamental para establecer la transparencia. Desde el punto de vista de los procedimientos, la transparencia se logra esencialmente a través del acceso a información de alta calidad, la misma que debe:

- Organizarse de manera estructurada y sistemática.
- Tomar en cuenta la capacidad, algunas veces, limitada de los pobres y consumidores iletrados para comprender información.
- Mantenerse en todas las fases de la prestación de servicios.
- Brindar las razones que subyacen a las decisiones.
- Cubrir todos los aspectos relacionados con los procedimientos, finanzas, organizaciones, operaciones y reglamentos.
- Elaborar normas claras de protección de datos para garantizar que no se divulguen los secretos corporativos.

## **Enfoque en el cliente**

Los clientes de los servicios de agua y saneamiento son actores legítimos con derechos, obligaciones y responsabilidades. Obtener el apoyo y la aceptación a largo plazo de los clientes es esencial para cualquier organización que desee brindar servicios sostenibles. Los clientes están dispuestos a pagar solo si consideran que tanto los estándares como la calidad del servicio son adecuados.

Cualquier servicio que responda a la demanda local implica:

- Identificar clientes actuales y potenciales en la cadena completa de servicios de agua y saneamiento.
- Investigar las necesidades y expectativas de los consumidores.
- Ofrecer una gama de opciones que permita a los consumidores tomar decisiones informadas sobre los niveles y tarifas del servicio.
- Prestar la debida atención a los servicios al cliente que permitan resolver problemas, responder las preguntas de los consumidores y manejar los reclamos de los clientes, así como a las actividades vinculadas con las relaciones con el cliente (por ejemplo, comunicación del desempeño).
- Adaptarse a los requerimientos o preferencias cambiantes del cliente.

## **Orientación a los resultados**

La orientación hacia los resultados debe incluir la identificación de metas generales y el establecimiento de prioridades. Posteriormente, en la medida de lo posible, deben definirse las actividades, pero no a través de los aportes o recursos, sino a través de los productos y metas, pues esto incrementa las posibilidades de contar con soluciones adecuadas, flexibles, innovadoras y menos costosas. Si se espera que la orientación a los resultados sea un mecanismo de control eficaz, es necesario cumplir con lo siguiente:

- Identificación de necesidades en base a un análisis global que incluye a grupos de interés y cubre las dimensiones técnicas, económicas, ambientales, sociales e institucionales.
- Definición clara y comunicación de objetivos.

- Traducción de objetivos en indicadores medibles y adecuados [contrato, Acuerdo de Nivel de Servicio (SLA, por su sigla en inglés), etc.], incluyendo criterios de medición inequívocos.
- Flexibilidad intrínseca para revisar y adaptar regularmente las metas a los cambios en las condiciones de fondo, incluyendo cómo abordar las brechas de información existentes y las dudas sobre la exactitud de los datos y los supuestos.
- Proceso de mejora continua durante el ciclo de la Alianza entre los Sectores Público y Privado.

### **Gestión proactiva de riesgos**

Los riesgos son inherentes a cualquier actividad comercial, y los operadores estarán expuestos a éstos durante todo el ciclo del proceso. Además de los riesgos comerciales, la gestión de los servicios de agua también está expuesta a una amplia variedad de riesgos no comerciales (por ejemplo, políticos, macroeconómicos y ambientales, etc.). La mitigación de riesgos permite que el servicio sea más sostenible al reducir los costos potenciales en caso de pérdida o daños.

La gestión proactiva de riesgos debe:

- Desarrollar y mantener una cultura abierta de gestión de riesgos.
- Definir procesos para identificar los riesgos (por ejemplo, analizar la sensibilidad del proyecto alterando las variables clave).
- Evaluar la exposición al riesgo del proyecto, es decir, la probabilidad de que realmente se produzcan cambios en las variables clave.
- Procurar tomar todas las medidas posibles para mitigar los riesgos.
- Definir la manera en que los riesgos deben distribuirse.
- Monitorear el escenario de riesgo con el fin de ajustar la asignación de riesgos, cuando sea necesario.
- Definir procedimientos para determinar cómo se debe reaccionar en caso de que surjan riesgos imprevistos.
- Definir procedimientos para el arbitraje y renegociación, así como escenarios de salida.

### **Mecanismos de financiamiento sólidos**

El financiamiento sólido en inversiones y operaciones (es decir, el financiamiento que es económicamente viable para el operador, socialmente aceptable para los consumidores pobres y políticamente factible en términos de protección del presupuesto público) es decisivo para la operación, mantenimiento, reemplazo y extensión a largo plazo:

- El sistema organizacional debe otorgar *autonomía financiera* a los proveedores de agua y saneamiento, brindándoles un campo de acción empresarial.
- Al captar *fondos privados* para fines de inversión, se debe prestar especial atención a la arquitectura financiera (valores, recursos, exposición a riesgos en el cambio de divisas, etc.) y garantizar que estas inversiones estén en armonía con las prioridades del proyecto vinculadas a otros factores clave como la atención a la pobreza (por ejemplo, a través de mecanismos para el mejoramiento del crédito).
- Los ingresos totales de la prestación de servicios de agua deben permitir *recuperar los costos* y generar un flujo de efectivo suficiente para garantizar la operación sostenible a largo plazo, incluyendo el costo de operación y mantenimiento, regulación, depreciación, renovación de activos y pago de la deuda sobre los préstamos adquiridos para financiar las inversiones (por ejemplo, para fines de ampliación). Debe definirse claramente en qué medida las actividades del área de gestión y protección de los recursos hídricos necesitan cubrirse a través de los cargos al usuario y en qué medida ampliarlos a través de los ingresos tributarios.
- Las fuentes de ingresos provienen del cobro de facturas (cargos) y, de ser necesario, de los

subsidios (impuestos). La fijación del precio de un servicio es una decisión política que debe equilibrar factores sociales y económicos, y diseñarse a través de una fórmula transparente. Del mismo modo, los subsidios deben determinarse en función a las necesidades y dirigirse a los más necesitados.

- Debe mantenerse la transparencia en el *retorno de la inversión*.

### Temas transversales

La introducción de alianzas en el sector privado implica la ejecución de procesos de cambios importantes en el sector de agua. Además de los Factores Clave descritos anteriormente, varios aspectos surgen como temas transversales que contribuyen significativamente a la búsqueda de soluciones sostenibles. Éstos se describen en las siguientes secciones:

#### Apoyo político e interacción con el contexto socio-político

Una condición previa esencial para alcanzar el éxito es contar con un apoyo político sólido para reestructurar la entrega de servicios de agua e involucrar al sector privado. Introducir al sector privado como un medio para librarse de la responsabilidad de la entrega de servicios no conllevará a resultados sostenibles.

Además del apoyo político, las Líneas Directrices de Ejecución están basadas en varios aspectos del concepto de procesos deliberativos, asumiendo que el desarrollo sostenible solo se puede alcanzar a través de la participación de todos los actores y grupos de interés. En lo concerniente a estos temas, las Líneas Directrices de Ejecución han adoptado un enfoque que fue acordado en el Principio 10 de la Declaración de Río y ratificado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (WSSD, sigla en inglés) que se llevó a cabo en Johannesburgo en el 2002.

Sin embargo, dichos procesos no pueden tener éxito a menos que sean parte de un marco socio-político más amplio, fluido y complementario en términos financieros y políticos con respecto a los procesos deliberativos. Las estructuras existentes, ya sean de naturaleza política, social o económica, pueden imponer, algunas veces, barreras para la adopción de procesos deliberativos. Es necesario corregir estas estructuras.

#### En busca de la equidad de género

Las mujeres, además de tener bajo su responsabilidad los problemas de agua y saneamiento dentro del hogar, también tienen abundantes conocimientos sobre el agua. Por consiguiente, es importante aplicar un enfoque sensible al género, reconociendo que tanto los hombres como las mujeres tienen necesidades, conocimientos, intereses y aspiraciones particulares, y por lo tanto, contribuyen de diferentes maneras. Esto permite apreciar los diferentes roles desempeñados por las mujeres y los hombres en el uso, abastecimiento, administración y conservación de los recursos hídricos, así como reforzar la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones, en las organizaciones comunitarias y en las organizaciones de usuarios del agua. La adopción de políticas de agua sensibles al género faculta a las mujeres, hombres y organizaciones locales para promover relaciones más equitativas entre los actores y grupos de interés.

#### Búsqueda de soluciones innovadoras

La única limitante de la gama de soluciones es la creatividad de las personas responsables. Las Líneas Directrices de Ejecución sólo pueden ofrecer opciones y brindar aportes sobre criterios que son pertinentes para el diseño de los servicios de agua y saneamiento; no obstante, es decisión del lector extrapolarlas a la situación particular de su área, que siempre será diferente a las demás.

Por lo tanto, existe un amplio campo de acción para la adaptación e innovación de soluciones. Esto ocurre no sólo a nivel de sistemas institucionales, sino también en el área de soluciones tecnológicas, donde el enfoque occidental tradicional de ingeniería de los grandes sistemas centralizados por tubería tanto en el sector de agua como en el de saneamiento, tiende, por lo general, a ser menos sostenible y asequible, y cada vez recibe más críticas, incluso en los países industrializados. De este modo, la búsqueda de soluciones alternativas, quizás más descentralizadas, debe ser parte integral de la Fase de Preparación y Planificación de los proyectos.

Debido a que esta publicación no aborda dimensiones técnicas, nos referimos a *Tool-Container*, donde se pueden encontrar ejemplos y los mejores casos que muestran soluciones innovadoras.

## Estructura

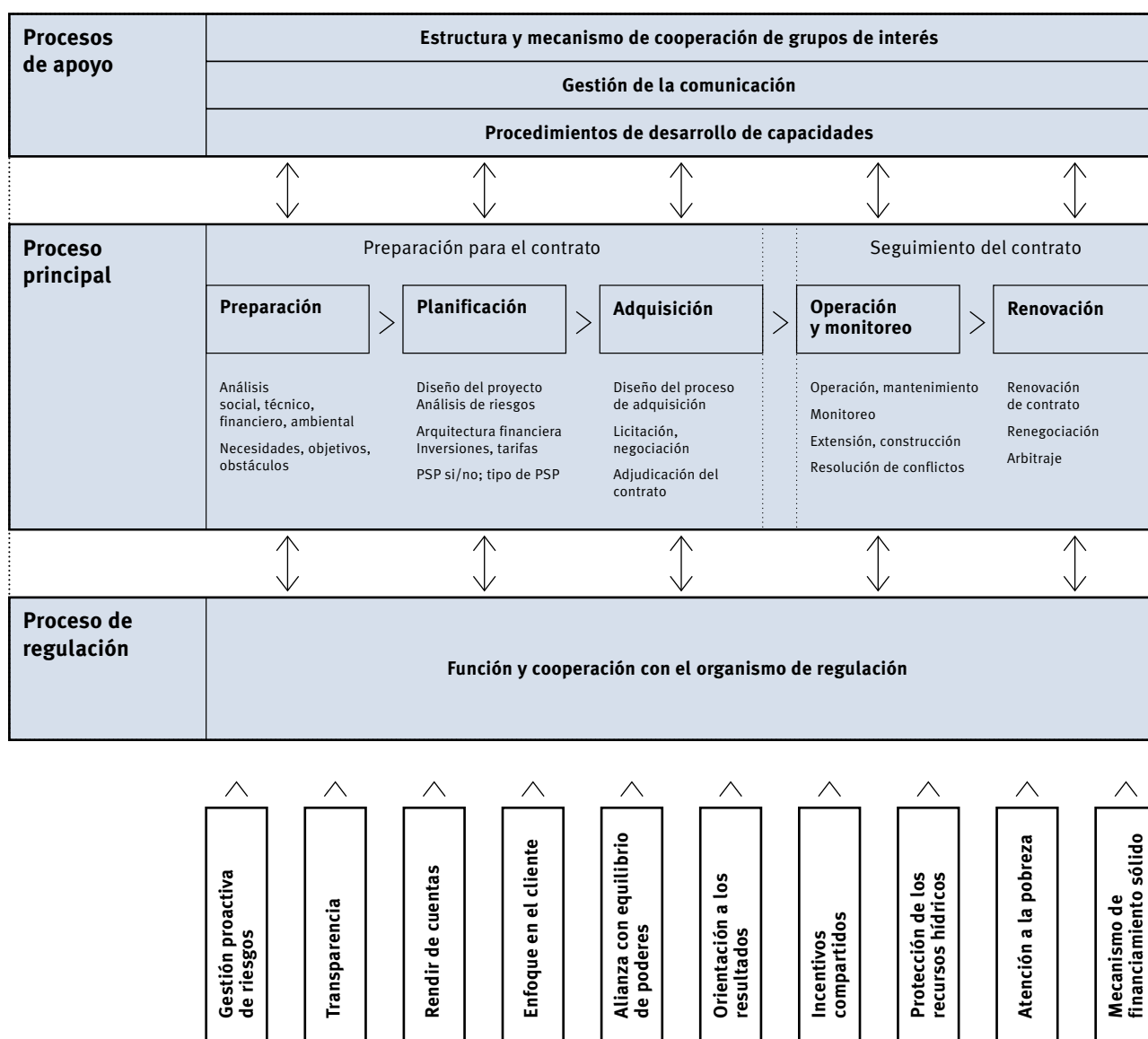


Figura 2: Estructura de las Líneas Directrices de Ejecución

## Estructura general

Primeramente, las Líneas Directrices de Ejecución se han estructurado en torno a las fases de una Alianza entre los Sectores Público y Privado (preparación, planificación, adquisición,

operación, monitoreo y renovación), y esto se refleja en la estructura del capítulo.

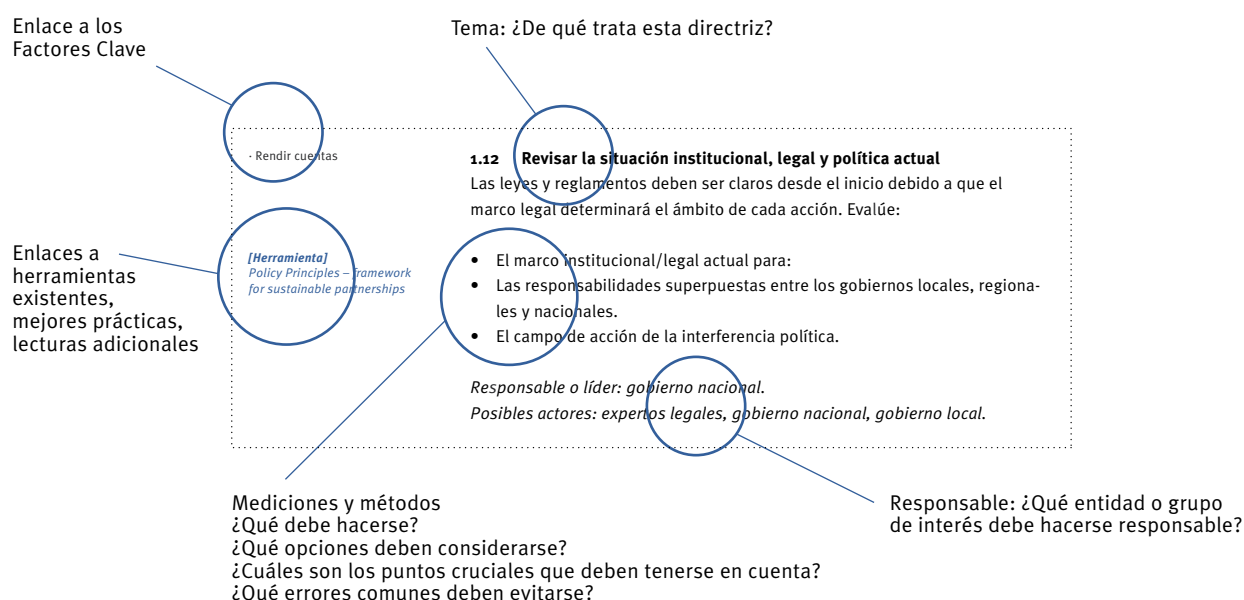
Segundo, el proceso de una Alianza entre los sectores público y privado se divide, en cada una de estas fases, en tres líneas paralelas de proceso:

- El proceso principal, que abarca el propósito principal de la prestación de servicios.
- El proceso de regulación, que comprende la aplicación del contrato entre los sectores público y privado, y las funciones regulatorias.
- Tres procesos de apoyo: (a) cooperación de grupos de interés, (b) comunicación entre grupos de interés, (c) desarrollo de capacidades (para todos los grupos de interés, pero no a nivel de desarrollo de habilidades profesionales técnicas).

Tercero, los Factores Clave se aplican sistemáticamente a cada fase del ciclo de vida del proyecto (por ejemplo, ¿cómo y con qué medidas podemos lograr la transparencia durante la fase de preparación?), lo cual da lugar a varias notas individuales a las directrices, que son las unidades más pequeñas de las Líneas Directrices de Ejecución.

### Estructura de las notas a las directrices

Una «Nota a una Directriz» es la unidad más pequeña y normalmente incluye los siguientes elementos:



Todas las notas a las directrices ofrecen alternativas de acción y puntos cruciales de consideración, y brindan aportes para desarrollar soluciones adecuadas. Al igual que con las Líneas Directrices de Ejecución, no existe ninguna norma o camino únicos. Las soluciones deben hallarse en la práctica sobre una base casuística.

Como lector y usuario de las Líneas Directrices de Ejecución, deberá seleccionar, a partir del contenido presentado, aquellos elementos que podrían ser útiles para su situación específica, teniendo en cuenta siempre:

- Los aspectos prácticos del proceso de una Alianza entre los sectores público y privado a fin de mantener un equilibrio saludable de recursos y tiempo en el contexto de las labores y funciones específicas que se esperan cumplir («lo mejor» puede oponerse a «lo bueno»).
- La dimensión de la transacción, dependiendo de la dimensión de la municipalidad (pequeña, mediana, grande).
- Los requisitos del tipo de contrato seleccionado.

# **Líneas Directrices de Ejecución**

# Preparación

## Proceso principal

Páginas 24–30

## Proceso de regulación

Páginas 31–33

## Procesos de apoyo

Páginas 34–43

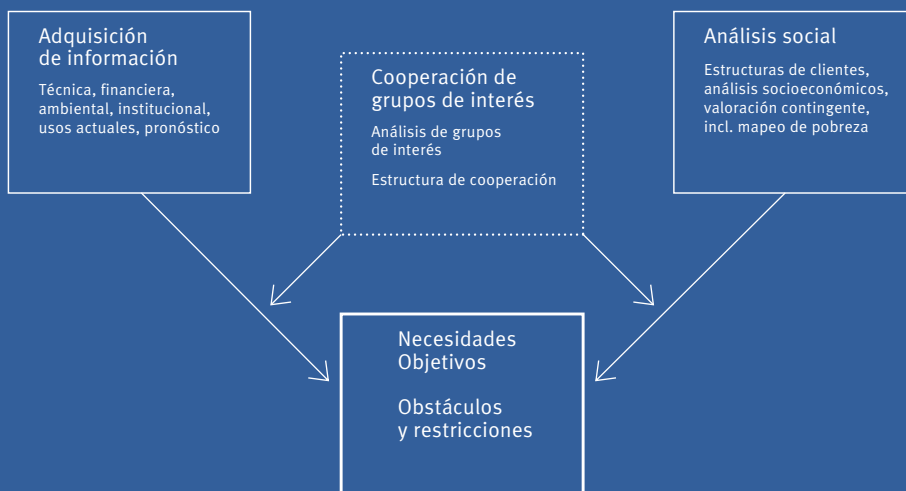


Figura 3: Funciones y resultados de la Fase de preparación

# Funciones y desafíos durante la fase de preparación

Al inicio de cualquier proceso diseñado para mejorar la calidad de los servicios de agua y saneamiento, es esencial realizar una revisión y análisis global del estado actual de la prestación de servicios. La planificación certera – planificación que permitirá realmente resolver las deficiencias del sistema – es posible sólo si se cuenta con datos confiables de todas las áreas pertinentes y la colaboración de los grupos de interés y expertos idóneos. Los problemas y obstáculos que no se detecten desde un inicio pueden originar dificultades posteriormente a lo largo del proceso y ocasionar demoras, controversias y conflictos.

Principales funciones:

- **Evaluación y análisis de necesidades en el entorno del proyecto:** situación institucional, técnica, económica, social y ambiental del sistema actual de prestación de servicios de agua y saneamiento.
- **Identificación de objetivos:** definición de los beneficios deseados con la extensión de la cobertura, eficiencia operativa y protección de recursos; identificación de las capacidades y recursos necesarios para satisfacer estas necesidades así como de las fuentes de dichas capacidades y recursos.
- **Identificación de debilidades y obstáculos.**
- **Establecimiento de una estructura de cooperación con los grupos de interés.**

Desafíos principales:

- **Limitaciones de tiempo:** si no se destina el tiempo suficiente a la preparación, los problemas que no se abordaron durante la fase de planificación causarán problemas durante la ejecución. Esto podría poner en peligro el proyecto.
- **Financiamiento para una preparación cuidadosa:** el análisis y la preparación representan inversiones iniciales. Como tales, e independientemente de si la organización es operada por un ente público o privado, son independientes del modelo comercial. Debe coordinarse un financiamiento especial para estas labores.
- **Vacíos en la información:** siempre existirán vacíos en la información, independientemente de cuán cuidadosamente se haya planificado un proyecto. Por lo tanto, afrontar dichos vacíos en la información es una de las tareas más desafiantes que debe encarar un equipo de proyecto.
- **Agendas escondidas:** las partes con intereses creados pueden proporcionar información engañosa.
- **Prejuicios:** evite, en esta etapa, expresar cualquier prejuicio sobre la conveniencia de la participación privada. Considere la gama completa de mecanismos de prestación de servicios.
- **Aclaración de expectativas.**



# Notas a las directrices en la fase de preparación

## Notas a las directrices del proceso principal en la fase de preparación

- Orientación a los resultados
- Atención a la pobreza
- Enfoque en el cliente

### 1.01 Motivación actual para el proyecto y naturaleza de los resultados esperados

- Defina la naturaleza de los resultados esperados del proyecto y establezca un cronograma aproximado para su finalización. Comuníquelo a los grupos de interés. Los resultados normalmente incluyen:
  - Mejor calidad del servicio.
  - Mejor sostenibilidad financiera.
  - Sistema optimizado y costo reducido.
  - Provisión de agua potable segura a una población específica (extensión).
  - Posible reducción de los costos de agua potable por debajo de los cargos de los vendedores.
  - Ahorro de tiempo (especialmente para las mujeres) en el transporte de agua.
  - Provisión de saneamiento higiénico a una población específica.
  - Mejor salud para la población (menor tasa de mortalidad infantil).
  - Mejor calidad de los recursos hídricos como resultado de la instalación de sistemas de saneamiento adecuados.
  - Mayor disponibilidad de agua limpia para la industria y la agricultura.
- Asegure que el proyecto planificado tome en cuenta la estrategia nacional de reducción de la pobreza. Los proyectos de desarrollo de agua deben concordar con los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP) acordados con el gobierno y los donantes.
  - Los procesos participativos utilizados durante la recopilación de estrategias de reducción de la pobreza pueden aplicarse nuevamente en proyectos futuros de servicios de agua.
  - Influya en el desarrollo de los DERP con la finalidad de integrar los servicios de agua y saneamiento.
- Asegure que las ampliaciones planificadas y los ejercicios de reestructuración en agua y saneamiento coincidan con las expectativas generales de planificación y desarrollo urbano y municipal y – si existiera – con el plan de gestión de recursos hídricos.
- Participe en discusiones con clientes potenciales a fin de determinar si existen obstáculos (por ejemplo, tenencia de terrenos, derechos en materia de agua, pobreza extrema, problemas culturales o religiosos) que podrían impedir que los clientes aprovechen los nuevos servicios.

**[Complementos de información]**  
WSP2002: Water supply and sanitation in PRSP initiatives

**[Complementos de información]**  
Water aid: PRSP and water – failing the poor?

*Responsable o líder: gobierno local, gobierno nacional (dependiendo de las funciones o responsabilidades inherentes al país).*

*Posibles actores: gobierno local, gobierno nacional.*

## 1.02 Establecer un proceso de análisis global

Debe prestarse atención a los resultados de la revisión y análisis de la situación actual. Éstos sirven como base no sólo para la planificación, sino también para el logro de un consenso con respecto a las metas, medidas y prioridades.

Todos los análisis deben:

- Realizarse de manera independiente y cooperativa.
- Ser transparentes en términos de procesos y resultados (véase la Nota 1.11 más adelante).
- Estar sujetos a consulta pública (hallazgos, resultados).
- Incluir a los grupos de interés marginados.
- Tenga en cuenta las limitaciones en la adquisición de información: aunque la información precisa es clave para lograr alianzas exitosas entre los sectores público y privado, los vacíos en la información siempre serán una realidad inevitable.
- Los vacíos en la información pueden persistir debido a las siguientes razones:
  - No existen fondos suficientes para obtener la información requerida.
  - Intereses creados: los proveedores de información pueden brindar datos inadecuados o engañosos.
  - No puede verificarse fácilmente la información para determinar su confiabilidad.
- Analice cómo cubrir los vacíos de información existentes:
  - En la medida de lo posible, trate de hallar fuentes alternativas para la misma información.
  - Si ya existe alguna información básica disponible, la adjudicación de un contrato de gestión a corto plazo (por ejemplo 3–5 años), que incluya la función de adquisición de información, puede ser una manera pragmática de resolver los vacíos de información (Véase también la Nota 2.09 más adelante sobre enfoques de «incorporación gradual»).
  - Desarrolle cierta flexibilidad en el proyecto y contrato. Esto le permitirá ajustar los planes en respuesta a la información o circunstancias cambiantes, sin tener que renegociar.
  - Prefiera los sistemas simples en lugar de los complicados.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, personal de empresas de servicios, consultores.*

**[Herramienta]**  
 WHO 2000: Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries

[www.who.int/docstore/water\\_sanitation\\_health/wss/O\\_M/tools.htm](http://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/wss/O_M/tools.htm)

## 1.03 Evaluar la situación técnica, operación y mantenimiento actuales

Usualmente, no se conocen detalladamente las condiciones de los activos actuales, el nivel de pérdidas técnicas, los niveles de los servicios actuales y las áreas de cobertura, pero estos datos son clave para diseñar mejoras.

Los análisis técnicos deben evaluar:

- El estado de la infraestructura, incluyendo tasas y tipos de conexión (con un énfasis particular en las áreas pobres), toma de agua e instalaciones de tratamiento de agua, red de conducción y distribución, instalaciones de tratamiento de aguas residuales).
- Niveles de servicio en términos de calidad (estándares, instalaciones de control) y cantidad (horas/día, etc.).

- Agua no contabilizada (aspectos técnicos, incluyendo extensión del contador, conexiones ilegales, etc.).
- Saneamiento: sistemas utilizados, cobertura y deficiencias.
- Procedimientos operacionales y desempeño general.
- Orden de magnitud de los imprevistos y riesgos asociados a la inexactitud de los datos (por ejemplo, agua no contabilizada en base a estimados).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: empresas de servicios de agua, expertos técnicos.*

- Orientación a los resultados
- Gestión proactiva de riesgos

#### **1.04 Analizar la estructura de clientes actual y potencial**

Conocer la composición de la cartera de clientes permite evaluar la situación de riesgo. Debe investigarse lo siguiente:

- Clientes grandes versus clientes pequeños.
- Hogares pobres versus hogares pudientes.
- Industrias, instituciones públicas.
- Industrias con suministro propio.
- Posibles clientes futuros: poblaciones que actualmente no cuentan con servicios en áreas urbanas recientemente desarrolladas; pobres que sean abastecidos por proveedores alternativos, nuevas industrias y negocios.
- Comparación de la cartera actual de clientes con la cartera proyectada después de la extensión de la red de abastecimiento.
- Cómo evitar la sobreestimación de ventas futuras de agua e ingresos proyectados (un problema común en el pasado).
- Potencial y limitaciones de los subsidios cruzados entre los grupos de consumidores.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: empresas de servicios de agua, consultores.*

**[Complementos de información]**  
ADB2003/Arthur McIntosh:  
ASIAN WATER SUPPLIES  
Reaching the Urban Poor

#### **1.05 Identificar a los pobres**

Es necesario realizar esfuerzos especiales para identificar a la población pobre con la finalidad de (a) priorizar la prestación de servicios de agua y saneamiento en esas áreas y (b) crear subsidios eficaces. Debe prestarse especial atención a los grupos marginales y a la identificación de aspectos críticos de género que podrían resultar afectados por el proyecto. Los métodos comunes incluyen:

- Uso de indicadores adecuados para identificar y evaluar la pobreza:
  - Factores económicos: ingresos, consumo, acceso a servicios de agua y saneamiento y pagos por dichos servicios (considere también el alcance y el papel de la economía informal!), impacto de la calidad deficiente del agua en la salud y en la generación de ingresos.
  - Factores sociales: características del hogar (tamaño y composición), situación del empleo, nutrición, roles y estatus dentro de la comunidad.
  - Factores físicos: calidad de la vivienda, hacinamiento, infraestructura.
- Análisis mediante procesos participativos:

**[Herramienta]**  
[www.Poverty.worldbank.org](http://www.Poverty.worldbank.org)  
[www.povertymapping.net](http://www.povertymapping.net)

- Puede ser conveniente utilizar OSC locales, pero éstas pueden no tener experiencia en cuanto al trabajo con el gobierno local o con entidades del sector privado. En estos casos, el desarrollo de capacidades puede ser necesario para todas las partes a fin de permitir a las organizaciones maximizar las contribuciones al proceso del proyecto.
- Identificación, por parte de los residentes, de:
  - Sus objetivos en términos gestión del agua dentro de la comunidad.
  - Problemas u obstáculos para brindar servicios de agua y de colección y tratamiento de aguas residuales.
  - Factores económicos y sociales que podrían limitar la capacidad de los residentes para utilizar los servicios de agua y saneamiento mejorados.
- Mapeo de pobreza: los mapas de pobreza pueden reforzar la calidad y transparencia de la toma de decisiones pública pues brindan una interfaz visible y directa que puede servir para orientar la asistencia a grupos específicos.
- Encuestas sobre disposición y capacidad para pagar:
  - Dichas encuestas permiten identificar dónde se realizarán ahorros con respecto a los pagos actuales de agua, y estos ahorros, a su vez, permitirán financiar costos adicionales.
  - Las encuestas permiten comprender mejor las posibles consecuencias del incremento de los precios y ayudan a diseñar modelos de subsidio. En general, se considera que 5% de los ingresos es el monto máximo que se espera que la gente pague por los servicios de agua. Tenga en cuenta los cargos de conexión, que pueden constituir el mayor obstáculo para los hogares pobres.
  - Elija el método de encuesta pertinente. El método de valoración contingente (MVC) brinda resultados relativamente confiables y abarca diferentes niveles y opciones de servicios. Por otro lado, las encuestas de CVM son más costosas que otros enfoques y deben emplearse especialmente cuando se planifiquen programas más amplios y complejos.
- Desagregación de los diferentes niveles de pobreza y atención a sus necesidades: indigentes, muy pobres, pobres, pobres en desarrollo/mejor posición económica, personas con ingresos medianos bajos/vulnerables, no pobres.
- Inclusión de los temas planteados por los clientes en la evaluación.
- No discuta las necesidades y obstáculos sólo a nivel del control de agua o entre organismos, excluyendo a los usuarios finales.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: ONG, consultores, gobierno local.*

- Orientación a los resultados
- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Atención a la pobreza

### **1.06 Revisar el estado económico y organizacional actual**

La situación y el desempeño financiero, incluyendo los subsidios directos e indirectos, revelan el nivel actual de recuperación de costos así como los obstáculos más importantes de las operaciones sólidas y financieramente viables; asimismo, permite una comparación con otras empresas de servicios. El análisis económico debe evaluar:

- La estructura actual de ingresos:

- Estructura de los costos de la empresa de servicios: gastos operativos (incluyendo salarios), costos de capital, amortización.
- Estructura de los ingresos: las estructuras tarifarias y tasas de cobro por segmento de cliente (incluyendo eficiencia en el cobro por segmento de cliente), así como los subsidios y previas contribuciones en especies de otros departamentos/presupuestos municipales (por ejemplo, vehículos, reparación de calles, etc.)
- Estructura tarifaria actual: ¿Quién establece la tarifa y cómo? ¿Cómo son los niveles y estructuras tarifarias? ¿En qué medida se ajustan las tarifas a la capacidad de pago de los clientes? ¿Cómo se puede exigir el pago de las tarifas en el marco actual?
- Política actual de subsidios: nivel, beneficiarios, estrategia/fuente de financiamiento.
- Estructura de valoración y propiedad de los activos actuales.
- Requisitos de inversión para fines de rehabilitación.
- Requisitos de inversión para la ampliación de la infraestructura (toma de agua, tratamiento, distribución, colección, tratamiento de aguas residuales).
- Los pasivos y deudas financieras existentes (vencimiento, intereses, situación de recursos, prestamistas, etc.) con respecto al valor actual de la empresas de agua y saneamiento.
- Posibilidades de negociación de estos pasivos (por ejemplo, transferirlos al socio público o a la nueva empresa de servicios).
- Condiciones de inversión en el país: el mercado macroeconómico de inversiones y la interferencia política en estos mercados de capital nacionales o locales.
- Solvencia de la empresa de servicios y/o municipalidad en el mercado local e internacional.
- El sistema organizacional e institucional del proveedor de servicios de agua y saneamiento:
  - Autonomía y grado de corporatividad.
  - Estructura de gestión.
  - Procedimientos para la toma de decisiones.
  - Organización de servicios al cliente.
  - Grado de superposición institucional.
  - Grado de interferencia política.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: empresas de servicios de agua, expertos financieros, donantes.*

- Protección de los recursos hídricos
- Orientación a los resultados

**[Herramienta]**  
online IWRM-Toolbox under  
[www.Gwpforum.org](http://www.Gwpforum.org)

### **1.07 Evaluar la situación ambiental**

La evaluación ambiental debe concentrarse en la disponibilidad del agua sin tratar (calidad y cantidad), la protección de fuentes, el saneamiento y la protección de cuerpos de agua (agua superficial y acuíferos) adoptando un enfoque de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH):

- Analice las fuentes de agua: cantidad, calidad y exposición a la contaminación en los asentamientos, industrias, depósitos.
- Identifique los usos en competencia/escasez (por ejemplo, con agricultura) que podrían causar conflictos o requerir el aprovechamiento de nuevas fuentes.

- Analice la cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales: ¿cuánto se recolecta y trata (a nivel central y local)?; ¿Cuál es el grado de contaminación?
- Saneamiento: sistemas utilizados y cobertura, deficiencias mayores.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: empresas de servicios de agua, gobierno local, expertos en medio ambiente y ONG.*

- Orientación a los resultados
- Incentivos compartidos
- Atención a la pobreza

**[Mejores prácticas]**  
*Association of independent water providers in Uganda*

**[Mejores prácticas]**  
*CCAEP, Mali; see: WSP 2000: Independent Water and Sanitation Providers in African Cities*

**[Complementos de información]**  
*WB2003: Independent Entrepreneurs in Latin America; the other private sector in water services*

**[Complementos de información]**  
*ADB2003: Small-piped water networks; helping local entrepreneurs to invest*

### **1.08 Investigar las funciones y pertinencia de proveedores informales**

Frecuentemente, los proveedores informales de agua atienden a un gran porcentaje del mercado en las áreas municipales. Los proveedores informales de agua pueden ser personas naturales, empresas locales, ONG o grupos de clientes que operan a través de redes a pequeña escala, camiones, vendedores de agua, etc.; pueden atender a grupos de diez o miles de clientes. Generalmente, contribuyen de manera significativa a la inversión dentro del sector.

- Analice la red actual de distribución de agua de los múltiples proveedores privados, a pequeña escala e informales, así como las posibilidades de competencia entre ellos (o restricciones debido a cárteles, barreras de ingreso, etc.). Mapear los resultados con respecto al área de servicio de la empresa de servicios públicos. Luego, compárelos con los resultados de un mapa de pobreza (véase la Nota 1.05 arriba).
- Evalúe los patrones y dimensiones de pertenencia (empresa, infraestructura).
- Evalúe las líneas de productos y servicios de los proveedores informales: tarifas y niveles de servicio, acceso a los fondos, niveles de inversión, eficiencia y eficacia.
- Reconozca a los proveedores informales como actores legítimos y motívelos a organizarse.
- Busque maneras de integrarlos en un marco más amplio de:
  - Desarrollo profesional.
  - Coordinación.
  - Inspecciones técnicas y de calidad.
  - Auditorías financieras.
  - Obtención de inversiones.
- Como proveedor formal, analice la posibilidad de subcontratación, franquicia u otras formas de cooperación.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: empresa de servicios públicos, ministerio de planificación urbana, consultores, ONG.*

- Enfoque en el cliente

### **1.09 Evaluar las costumbres y temas culturales relacionados con el agua**

Los derechos tradicionales en materia de agua, jerarquías y costumbres informales, frecuentemente vinculadas al género, pueden influir en la reestructuración de los servicios de agua. Asegúrese de contactarse con los líderes de la comunidad y los representantes informales, y realice encuestas sobre temas como:

- Las responsabilidades actuales en materia de gestión del agua

(comunidad y hogar).

- Prácticas de saneamiento.
- Niveles actuales de conocimiento sobre higiene básica.
- Uso doméstico e industrial del agua.
- Riego para fines de producción agropecuaria urbana a pequeña escala.
- Aspectos culturales: ¿cómo perciben los habitantes el hecho de «pagar una factura de agua»?

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: ONG, gobierno local, líderes comunitarios.*

- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Enfoque en el cliente

### **1.10 Recaudar fondos para realizar una evaluación cuidadosa**

Además de las limitaciones de tiempo, el financiamiento es una de las condiciones previas esenciales para la recopilación eficaz de información. Éstas son las posibles fuentes de financiamiento:

- Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), que puede ser de utilidad durante la fase de preparación siempre que ésta no afecte la decisión sobre la idoneidad de una opción particular de APP que sea seleccionada en una etapa posterior.
- Inversión pública inicial, la misma que debe ser reembolsada (ya sea parcialmente o en su totalidad) por el operador seleccionado.
- Fondo rotatorio nacional para la evaluación del agua.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobiernos locales, donantes.*

- Transparencia
- Enfoque en el cliente

### **1.11 Establecer una política de transparencia y definir las formas de financiamiento de la misma**

Una política de transparencia escrita permite que el socio público (y posteriormente el operador privado) asuma con mayor seriedad su responsabilidad con los residentes locales y la sociedad civil.

- Defina la política de transparencia en términos de:
  - La prestación de servicios de agua y saneamiento.
  - Intentos para ampliar la cobertura, construir instalaciones.
  - Educación pública sobre temas relacionados con los servicios de agua.
- Incluya medidas para monitorear la aplicación de la política de transparencia (véase la Nota 1.13 más adelante).
- Antes de iniciar el proceso para establecer una alianza entre los sectores público y privado, documente los recursos que serán asignados a las áreas de transparencia, educación pública y comunicación durante el proceso:
  - Estime el costo de la ejecución de procesos de asistencia comunitaria, educación pública o recepción de aportes solicitados por la comunidad, incluyendo los costos de reproducción de materiales educativos, traducción a las lenguas más importantes, realización de eventos para recibir aportes del público, interpretación en vivo durante los eventos y respuesta a los aportes públicos durante el proceso de adquisición.

**[Herramienta]**  
*UN-Habitat2004: Tools to support transparency in local governance*

- Los fondos para este fin deben reservarse al inicio del proceso.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, donantes.*

## Notas a las directrices del proceso de regulación en la fase de preparación

· Rendir cuentas

**[Herramienta]**  
*Policy Principles – framework  
for sustainable partnerships*

### 1.12 Revisar la situación institucional, legal y política actual

Las leyes y reglamentos deben ser claros desde el inicio debido a que el marco legal determinará el ámbito de cada acción. Evalúe:

- El marco institucional/legal actual para:
  - Los servicios de agua y saneamiento.
  - Alianzas entre los sectores público y privado (inversión, gestión privada de servicios de agua, ley de empresas extranjeras, etc.).
  - Régimen regulatorio.
  - Legislación ambiental relativa a los servicios de agua y saneamiento, aguas residuales, contaminación, etc.
- Las responsabilidades superpuestas entre los gobiernos locales, regionales y nacionales.
- El campo de acción de la interferencia política.
- El grado y estado de la descentralización (política y financiera).
- Las necesidades de reformas institucionales o legales.
- La posibilidad de que se produzcan cambios en el ámbito legal que afecten los servicios de agua.
- Las leyes no escritas y las costumbres locales en el sector de agua.

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: expertos legales, gobierno nacional, gobierno local.*

· Rendir cuentas  
· Mecanismos de  
  financiamiento sólidos  
· Enfoque en el cliente  
· Orientación a los resultados  
· Transparencia

**[Complementos de información]**  
*OECD 2004: Regulatory  
schemes for water provision  
in theory and practice*

**[Complementos de información]**  
*WEDC2003: Public-Private  
Partnerships and the poor –  
Regulation*

### 1.13 Evaluar acuerdos regulatorios

Es necesario contar con regulación para proteger los intereses públicos en un contexto de «monopolio natural» donde el mercado podría crear efectos no deseados, pero también para proteger los derechos del proveedor de servicios definidos en el contrato.

- Los principales objetivos de la regulación son:
  - Asegurar que los servicios de agua o aguas residuales se brinden a precios justos y razonables.
  - Proteger los intereses a corto y largo plazo de los clientes.
  - Asegurar que los clientes reciban los niveles esperados de servicio.
  - Crear un clima seguro para la inversión del sector público y privado.
  - Fortalecer la rendición de cuentas y transparencia en el sector.
  - Asegurar una competencia leal en los procesos de licitación.
  - Proteger al proveedor de servicios de una intervención o participación política indebida.
- Verifique cuál es la regulación actual y determine si es necesario realizar ajustes:
  - Es posible garantizar la universalidad y consistencia de las normas así como las comparaciones entre la participación de los proveedores y los clientes cuando existe un solo regulador nacional.



- En los casos en que los contratos individuales estén regulados a través de organismos reguladores locales, sin un marco regulador general, quizás sea posible adaptar las regulaciones a circunstancias específicas, e incluir las necesidades y prioridades locales en la mayor medida posible. Sin embargo, también deben tomarse en cuenta los riesgos en estos tipos de sistemas reguladores, por ejemplo, en algunos casos, debe prestarse una mayor atención a la interpretación y aplicación de los términos del contrato que a la búsqueda de principios de regulación más amplios. Los políticos o los operadores podrían encontrar bajo este esquema que es más fácil explotar oportunidades de influenciar al regulador o interferir con éste (captura regulatoria).
- Verifique las funciones de regulación existentes, las responsabilidades y esferas de acción correspondientes a dichas funciones, y determine si es necesario realizar ajustes en:
  - La regulación económica, incluyendo el establecimiento/ajuste de tarifas y cargos, el control de inversión de activos, el monitoreo y control de costos operativos y utilidades, el monitoreo de transacciones financieras a fin de evitar la corrupción. Determine si las regulaciones económicas actuales son adecuadas para lograr los objetivos financieros, institucionales y técnicos diseñados para beneficiar a los pobres - tal como se discutió y acordó con el Comité de Grupos de Interés después de la evaluación del impacto de la pobreza (Véase la Nota 1.18, 1.22 y 1.23 más adelante) -y si permiten al operador brindar un servicio sostenible.
  - La regulación de la calidad, incluyendo el monitoreo de la calidad del agua tratada y las aguas residuales.
  - La regulación ambiental, incluyendo el control de la extracción de agua de los ríos, lagos y acuíferos; el monitoreo de las condiciones de los hábitat; el monitoreo de la calidad de los ríos que reciben aguas residuales, y el monitoreo de la calidad de los recursos hídricos utilizados como fuentes de agua potable.
- Verifique la existencia e importancia atribuida al proceso de regulación: el proceso de regulación va más allá de la regulación económica, medioambiental y de calidad, e incluye temas como la transparencia de las comunicaciones, la responsabilidad y el grado de participación pública. Asegúrese de que:
  - Todos los documentos de análisis se pongan a disposición del público.
  - Se busquen e integren los aportes de los grupos de interés en la evaluación de necesidades.
  - La información sobre procedimientos, así como la información financiera, organizacional y regulatoria se pongan a disposición del público.
  - Las transacciones financieras se monitoreen con el fin de evitar el soborno y la corrupción.
- En los casos en los que no exista un proceso regulador para supervisar la transparencia:
  - Defina cómo se regularán la transparencia y los aportes del público. Luego, asigne esta nueva función de regulación al organismo regulador pertinente antes de proceder con el proyecto de la Alianza entre los Sectores Público y Privado.

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, expertos en regulación, Comité de Grupos de Interés.*

- Rendir cuentas
- Transparencia

#### **1.14 Evaluar la independencia de los acuerdos regulatorios actuales**

Es importante que toda autoridad reguladora no sólo sea independiente, sino que también sea percibida de ese modo. Evalúe si el regulador:

- Es lo suficientemente autónomo para ser eficiente en términos políticos, administrativos y financieros:
  - Bajo ninguna circunstancia, el regulador puede ser el socio público o cualquier departamento ligado a esta parte.
  - El control político del socio público debe estar formalmente separado del control político del regulador.
  - El regulador debe ser independiente del gobierno local, tanto en términos organizacionales como personales, y debe tener sus propias oficinas (independientes y geográficamente distintas).
- Ocupa una posición intermedia entre el gobierno, las empresas privadas y la sociedad civil y no está sujeto al operador privado o a interferencias políticas.
- Es remunerado con los ingresos obtenidos de la empresa regulada de servicios de agua o por el gobierno local.
  - Es preferible pagar un precio fijo en lugar de un porcentaje de la tarifa a fin de asegurar una regulación consistente independientemente de la cantidad de agua vendida o de las facturas cobradas.
- El regulador debe supervisar a los operadores públicos y privados indistintamente.

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, expertos en regulación, Comité de Grupos de Interés.*

- Incentivos compartidos
- Atención a la pobreza
- Enfoque en el cliente

*[Mejores prácticas]  
ADB2003Pro-SSIPWP  
regulation (VIETNAM)*

#### **1.15 Evaluar la situación legal de los operadores a pequeña escala**

Si bien los operadores independientes a pequeña escala generalmente desempeñan un papel importante en la prestación de servicios de agua (véase la Nota 1.08 arriba), éstos normalmente operan de manera ilegal o semi-legal:

- Verifique la situación legal y las restricciones potenciales (por ejemplo, área de servicio de las empresas públicas de servicios).
- Supervise la seguridad de las inversiones realizadas por los proveedores a pequeña escala.
- Verifique el monitoreo y las regulaciones aplicables a los proveedores independientes.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: expertos legales, gobierno nacional, gobierno local, ONG.*

- Atención a la pobreza
- Enfoque en el cliente

#### **1.16 Abordar temas políticos y legales relacionados con los asentamientos ilegales**

Los asentamientos pobres e informales generalmente no reciben servicios

de agua y saneamiento debido a:

- Las restricciones legales y políticas que limitan la prestación de servicios.
  - ¿Restringen las leyes actuales la prestación de servicios de agua y saneamiento en los asentamientos ilegales?
- Los obstáculos que enfrentan los habitantes al conectarse a la red.
  - La inseguridad en la tenencia de terrenos impide que los habitantes inviertan en infraestructura.

*Responsable o líder: gobierno nacional, gobierno local.*

*Posibles actores: expertos legales, gobierno nacional, gobierno local, ONG, donantes.*

## Notas a las directrices de los procesos de apoyo en la fase de preparación

• Alianza con equilibrio de poderes

**[Herramienta]**  
DFID: Tools for Development

Worldbank 2003: Social Analysis sourcebook

**[Herramienta]**  
WB: Stakeholder Analysis Worksheet

### 1.17 [Grupo de interés] Identificar y analizar grupos de interés pertinentes

El análisis de los grupos de interés consiste en identificar a los grupos de interés, así como sus intereses y fortalezas:

- Desarrolle y comunique los criterios sistemáticos para identificar a los legítimos grupos de interés (es decir, los afectados).
- Identifique a los grupos de interés: determine cuál de los siguientes puede tener algún interés en su proyecto y elabore una tabla de intereses:
  - Organismos gubernamentales locales y nacionales involucrados en temas de agua y saneamiento.
  - Proveedores actuales de servicios de agua y saneamiento (formales, informales), abastecedores.
  - Reguladores.
  - Consumidores que serán servidos (ricos, pobres, entidades comerciales, industrias).
  - Organizaciones de consumidores.
  - Grupos de mujeres.
  - Organizaciones del sector privado.
  - Organizaciones laborales, sindicatos (sector público y privado).
  - Grupos ambientalistas.
  - Grupos de derechos civiles.
  - Políticos.
  - Instituciones financieras internacionales (IFI, en inglés) o donantes (bilaterales, multilaterales, ONG).
  - Nuevos grupos de interés que podrían surgir como resultado del proyecto.
  - Asimismo, evalúe las actividades agrícolas del área, las industrias del área, las comunidades aguas arriba/aguas abajo, gobiernos en los países vecinos que podrían compartir los mismos recursos (por ejemplo, un río).
- Realice preguntas clave que pueden ayudar a comprender la posición de su grupo de interés:
  - Interés en el proyecto: ¿qué es lo que más los motiva? ¿Cuáles son las expectativas de los grupos de interés con respecto al proyec-

to? ¿Cómo influye la «economía política» en las posiciones? ¿Existen grupos de interés que deseen el fracaso del proyecto?

- Poder para facilitar o impedir el proyecto.
- Recursos/mandatos: ¿qué recursos deseará comprometer (o no comprometer) el grupo de interés en el proyecto?
- Conflictos potenciales: ¿qué otros intereses tienen los grupos de interés que podrían entrar en conflicto con el proyecto? ¿Cómo percibe el grupo de interés a los demás miembros de la lista? ¿Qué grupo puede verse influenciado y por quién?
- Evite marginar a ciertos grupos de interés:
  - El desafío, en este caso, es evitar concentrarse en aquellos grupos que tienen una voz más fuerte, riesgos más importantes, mayor influencia, etc.
  - Realice un mapeo de los grupos de interés utilizando la matriz de poder/interés y clasifíquelos según el poder que tengan sobre las decisiones relacionadas con el proyecto y su interés en el proyecto. Generalmente se obtienen cuatro grupos, creándose un sistema de prioridades (lo que permite que el sistema siga siendo manejable), a saber: 1) Personas interesadas con alto poder; estas personas conforman el grupo al que deberá manejar más de cerca, con el que deberá compenetrarse más y al que deberá satisfacer realizando todos los esfuerzos necesarios. 2) Grupos menos interesados, con alto poder; es necesario mantenerlos informados y satisfechos.
  - 3) Grupos interesados, con bajo poder; es necesario mantenerlos adecuadamente informados e involucrarlos a fin de asegurar que no surjan problemas inesperados y evitar errores de planificación. Estos grupos pueden ser muy útiles con los detalles del proyecto. 4) Grupos menos interesados, con bajo poder; es necesario monitorearlos y mantenerlos informados.
- Cuando sea necesario, establezca grupos de representación:
  - Las estructuras formales en las comunidades residenciales tienden a adoptar un carácter político (en cuyo caso, podrían no reflejar con veracidad las opiniones de los consumidores locales) o a ser débiles, especialmente cuando los habitantes son visitantes que están de paso o que vienen de diferentes partes del país, lo que da como resultado una combinación de lenguas y culturas.
  - En dichos casos, quizás sea necesario establecer grupos especiales de representantes como los «comités vecinales».
  - Estos grupos pueden asumir la rendición de cuentas si se les brinda alguna forma de legitimidad reconocida (por ejemplo, la forma de designación de los miembros y la rendición de cuentas del grupo ante su circunscripción).
  - Estos grupos no necesitan estar involucrados exclusivamente en temas de agua. También podrían tratar con otros sectores de la infraestructura municipal.
  - Los comités vecinales requerirán capacitación pues es probable que los miembros de los mismos no posean las habilidades necesarias para actuar eficazmente (por ejemplo, alfabetización, nociones elementales de aritmética, procesos democráticos, enfoques participativos).
  - Tome en cuenta las estructuras tradicionales de liderazgo al momen-

to de establecer dichos comités, pero evite duplicar las estructuras de poder existentes. Será necesario incluir grupos sin poder, generalmente mujeres, minorías étnicas, etc.

- Maneje las expectativas: la comunicación es esencial para asegurar que las comunidades (y grupos que las representan) comprendan claramente su función y lo que se espera de ellas en todas las fases del proyecto (por ejemplo, dedicación de tiempo).
- Tome en cuenta los riesgos y peligros asociados al análisis de grupos de interés:
  - La calidad del análisis dependerá de la información recopilada y utilizada.
  - Las matrices pueden simplificar excesivamente las situaciones complejas.
  - Los juicios utilizados para identificar a los grupos de interés son generalmente subjetivos; muchos juicios ayudan a alcanzar un mejor equilibrio.
  - El tratar de describir los intereses y los conflictos (escondidos) puede alejar a los grupos poderosos.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, grupos de interés.*

• Alianza con equilibrio de poderes

#### **1.18 [Grupo de interés] Establecer una estructura de cooperación de grupos de interés (Comité de Grupos de Interés)**

Cree una estructura de cooperación de grupos de interés. Esta estructura debe ser: (a) el mecanismo principal para determinar las necesidades y preferencias de los clientes y responder a sus consultas y (b) debe incorporarse de manera permanente a fin de seguir los problemas de agua y saneamiento:

- Verifique si ya existen foros de grupos de interés que puedan utilizarse como plataformas o integrarse a una determinada plataforma para ciertos fines como la consulta, capacitación, concientización, etc.
- Establezca un Comité de Grupos de Interés (CGI):
  - El Comité debe estar compuesto por representantes de los consumidores que serán atendidos y de los grupos que mantienen un legítimo interés en el proyecto (véase la Nota 1.17 arriba).
  - Las ONG deben ser aceptadas como representantes de grupos de interés individuales sólo en caso de que los grupos no puedan representarse a sí mismos.
  - Procure mantener un equilibrio, asegurándose de que el CGI tenga un tamaño aceptable acorde con el nivel de representación. Esto dependerá, en gran medida, (a) del tamaño de la municipalidad y (b) de la dimensión de la transacción prevista.
  - Defina los criterios de selección de los miembros del CGI; quizás sea necesario establecer una cuota para los representantes.
  - Es necesario establecer salvaguardas especiales para evitar el predominio de ciertos grupos de interés.
- Establezca por escrito las especificaciones funcionales del CGI: función dentro del sistema institucional, derechos y deberes, y grado de participación (Véase la Nota 1.19):
  - Determine el rol del CGI en el proceso de toma de decisiones:

influencia, procedimientos de participación.

- Determine los procedimientos de revisión a fin de poder evaluar y modificar la eficacia, etc.
- Elabore un conjunto de indicadores (por ejemplo, número/puntos de consulta) que indique si la participación se ha concretado (y como un medio para demostrar a los consumidores, accionistas y al regulador que se han seguido las mejores prácticas).
- Determine el *modus operandi*: estructura (plataforma, mesa redonda, foro, etc.), presidente, frecuencia de las reuniones, distribución de la información.
- Dependiendo de la composición, considere establecer, dentro del Comité de Grupos de Interés:
  - Las comisiones para temas especiales, como la asesoría en temas de pobreza o evaluación del impacto de la pobreza, tarifas, etc. (véase la Nota 1.22 ó 2.25 más adelante).
  - De ser necesario, invite a especialistas externos a participar en estos grupos.
- Designe a una persona de la gerencia de la administración pública como responsable de las actividades de cooperación con el Comité de Grupos de Interés.
- Evite comprometerse de antemano a aceptar las demandas de ciertos grupos de interés.
- Cualquier decisión – especialmente aquellas relacionadas con las demandas de los grupos de interés – debe ser explicada, justificada y discutida dentro de este comité.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, grupos de interés.*

- Alianza con equilibrio de poderes
- Transparencia

**[Complementos de información]**  
Aarhus Convention  
[www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)

**[Herramienta]**  
OECD2001: *Citizens as Partners*; OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making

**[Complementos de información]**  
BPD2003: *The Purist's Partnership: Debunking the terminology of partnerships*

### 1.19 [Grupo de interés] Posibilitar una participación eficaz

La participación puede adoptar varias formas y el nivel de participación puede oscilar de muy intenso a bajo, dependiendo de los objetivos y limitaciones del proyecto:

- Decida qué grado de participación de los grupos de interés desea o necesita para lograr sus metas, así como los deberes, responsabilidades y riesgos que deberán asumir:
  - Información (participación pasiva): le dice a la gente lo que va a suceder, está sucediendo o ha sucedido.
  - Participación (participación previa consulta): se hacen consultas a la gente y los profesionales externos escuchan sus puntos de vista. Estos profesionales externos definen tanto los problemas como las posibles soluciones; las personas que ostentan el poder en las instituciones toman las decisiones.
  - Alianza: los residentes locales negocian con las personas que ostentan el poder en las instituciones con respecto a las funciones, responsabilidades y niveles de control, con la finalidad de tomar decisiones a través del consenso.
  - Poder delegado: parte del poder es delegado (por ejemplo, las decisiones sobre ciertos aspectos como el nivel de diseño o servicio, las estructuras de pagos, etc.).
  - Control de ciudadanos: delegación total de la toma de decisiones y

- de las actividades resultantes.
- Implementación conjunta: los grupos de interés participan directamente en la ejecución del proyecto, y se les invita a realizar contribuciones importantes para su implementación real.
- Identifique, designe y capacite a los facilitadores para promover actividades y movilizar a las comunidades:
  - Se puede seleccionar a los facilitadores de los círculos profesionales (por ejemplo, departamentos del gobierno local, ONG) o de los residentes locales de la región o país.
  - Los residentes locales necesitarán recibir capacitación en técnicas de movilización, pero desarrollarán una mayor capacidad para penetrar en las comunidades objetivo.
  - Los empleados previamente capacitados se familiarizarán con las técnicas de movilización, pero aún así necesitarán recibir capacitación para comprender como operará la empresa de servicios.
  - Deberán crearse incentivos adecuados.
- Cree una clara conciencia sobre lo que el modelo de participación espera lograr especificando claramente:
  - La meta de la participación planificada.
  - El grado de participación.
  - El procedimiento planificado de participación.
- Evite:
  - Que los procesos de participación sean manipulados por las estructuras de poder actuales.
  - Excluir a los grupos marginados de los procesos.
  - Imponer fechas límite no realistas para las actividades participativas.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local.*

- Orientación a los resultados
- Incentivos compartidos
- Transparencia

### **1.20 [Grupo de interés] Analizar las posiciones políticas hacia las APP**

Las Alianzas entre los Sectores Público y Privado son temas políticamente sensibles. Las características generales del agua hacen del control estatal un blanco políticamente atractivo: como un bien básico, el agua tiene una alta visibilidad política y puede utilizarse como una herramienta de campaña electoral; los activos sumergidos y durables implican que los precios podrían estar por debajo de los costos, sin efectos en el corto plazo; las empresas de servicio con exceso de personal generan preocupación en lo concerniente a la reducción de costos y la reubicación de empleados. Por ende, el análisis de las discusiones e interacciones políticas a nivel nacional y local constituyen un componente importante de cualquier actividad preliminar a una Alianza entre lo Sectores Público y Privado:

- Las áreas que se evaluarán implican las siguientes preguntas:
  - ¿Es la iniciativa políticamente conveniente? ¿Superan los beneficios políticos a los costos políticos (debate sobre el costo del agua, pérdida posterior de empleos, etc.)?
  - ¿Es la reforma políticamente viable? ¿Pueden las personas encargadas de tomar decisiones superar la oposición e implementar reformas? ¿Cómo encaja esto en la estrategia nacional?
  - Un desafío primordial es que usualmente existe una pequeña ventana de oportunidad para hacer que estas cosas sucedan. La

**[Herramienta]**  
 Worldbank 2003: Social  
 Analysis sourcebook

propuesta generalmente tiene que llegar en el momento adecuado dentro de un ciclo electoral, que es cuando los políticos están dispuestos a correr riesgos.

- La respuesta depende de:
  - Las condiciones de la empresa de servicios. (¿Posibilidades de mejora? ¿Quiénes se beneficiarán? [Consumidores, políticos, aquellos que tienen la responsabilidad de reformar] ¿Quién sale perdiendo?)
  - Macroeconomía (por ejemplo, ¿hiperinflación o recesión?) y cambios políticos (próxima elección, cambio de régimen o cambio de coalición).
  - Instituciones políticas (¿Quiénes son los actores vetados? ¿Quiénes forman parte de sus circunscripciones? ¿Goza el gobierno de credibilidad?)
- Las ventajas son mucho mayores cuando el gobierno:
  - Evalúa cuidadosamente los problemas clave que se resolverán (a corto y mediano plazo).
  - Asume el liderazgo y brinda una política clara y un marco legislativo e institucional.
  - Asegura que se establezcan incentivos acordes con las metas.
  - Refuerza la competencia por el mercado.
  - Incluye políticas en favor de los pobres como parte del trato.
- Todos los grupos de interés que tengan la oportunidad de influir en la Alianza entre los Sectores Público y Privado deben brindar una declaración clara y comprobable de que no tienen ningún conflicto de interés. Estos podrían incluir: relaciones con abastecedores y proveedores de servicios, vínculos familiares y haber tenido relación con en la empresa de servicios en el pasado. Esto permitirá eliminar las agendas escondidas y prevenir la corrupción.

**[Herramienta]**  
Policy Principles – Framework  
for sustainable partnerships

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, consultores, observadores independientes de la situación política.*

- Enfoque en el cliente
- Transparencia
- Gestión proactiva de riesgos
- Incentivos compartidos
- Atención a la pobreza

### **1.21 [Grupo de interés] Analizar la posición del sector público frente a la situación actual, el proyecto propuesto y las opciones de APP**

Realice una evaluación con los residentes de la comunidad a fin de incluir sus objetivos y limitaciones. Los puntos de vista, expectativas y preferencias de los grupos de interés deben tomarse en cuenta desde el inicio. El apoyo local es esencial para el éxito a largo plazo de cualquier Alianza entre los Sectores Público y Privado pues son los pobladores quienes finalmente se beneficiarán de los servicios y los pagarán. Si los múltiples grupos de interés atribuyen una baja prioridad al proyecto propuesto, será difícil lograr que éstos participen en las etapas restantes del ciclo del proyecto. Los posibles enfoques son:

- Utilice técnicas participativas de evaluación de necesidades.
- Organice discusiones de grupos focales con representantes de diferentes grupos de consumidores (población pobre, industria, etc.).
- Sostenga audiencias públicas, realice encuestas públicas (incluyendo entrevistas).
- Informe oportunamente cuál es la meta de la evaluación y para qué se

**[Herramienta]**  
UN-Habitat: Urban Governance  
Toolkits



utilizarán los resultados a fin de evitar generar falsas expectativas. Evite cometer errores comunes cuando se soliciten los aportes del público en aras de la transparencia, como por ejemplo:

- No brindar a la comunidad local los recursos necesarios para revisar los materiales ni brindar asistencia técnica.
- Limitarse a buscar los aportes de los grupos de interés, sin responder a ellos.
- La transparencia no sirve de nada si la mayoría de la población no tiene acceso o no comprende los hallazgos de la evaluación.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: especialistas independientes en interacción social y/o ONG en contacto con los pobres.*

• Atención a la pobreza

**[Herramienta]**

*WB2000: Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*

### **1.22 [Grupo de interés] Establecer una evaluación del impacto de la pobreza**

Después de un primer análisis de la situación de los pobres con respecto al agua (véase la Nota 1.05 arriba), es necesario considerar los temas de pobreza a lo largo del proyecto. El gobierno local y los grupos de interés deben evaluar el impacto directo e indirecto de cualquier decisión sobre los consumidores pobres.

- Asigne esta labor al Comité de Grupos de Interés (CGI):
  - Evalúe la posibilidad de crear, dentro del CGI, un Grupo de Asesoría en Pobreza (véase la Nota 1.18 arriba). Esto permite alcanzar una mayor eficacia, sin crear nuevas entidades.
  - Involucre a los representantes de las organizaciones de base comunitaria (OBC) y a las personas afectadas en las evaluaciones.
- Debido a que los «pobres» no constituyen un grupo homogéneo, será necesario:
  - Identificar estructuras de poder tradicionales e intereses creados.
  - Prestar atención a los temas de género.
  - Manejar los conflictos entre múltiples segmentos de pobres (véase la Nota 1.24 más adelante).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, OBC, trabajadores sociales.*

• Enfoque en el cliente  
• Transparencia  
• Rendir cuentas

### **1.23 [Grupo de interés] Establecer un consenso en temas clave**

Es importante alcanzar un consenso sólido en todos los temas clave a través de la consulta o diálogo con el Comité de Grupos de Interés.

Estos son los temas clave comunes:

- Análisis de la situación actual y requerimiento de acciones.
- Ventajas deseadas en la extensión de la cobertura (agua, saneamiento).
- Establecimiento de prioridades cuando los recursos son limitados.
- Diseño del proceso: rendir cuentas y transparencia.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, especialistas en comunicación, gobierno local.*

**[Herramienta]**  
conflict resolution network:  
12 conflict resolution skills

### 1.24 [Grupo de interés] Establecer procedimientos para resolver las disputas de los grupos de interés

En cualquier proceso de consulta, surgirán inevitablemente disputas y conflictos como resultado de prioridades discrepantes, agendas y recursos limitados. Es necesario manejar activamente dichos conflictos a fin de asegurar que el proyecto no se dilate demasiado o, incluso, corra peligro, y evitar que se produzca una situación que eluda totalmente la consulta con los grupos de interés.

Condiciones previas para una gestión eficaz del conflicto:

- Cuando los conflictos se agravan, se recomienda altamente contar con un facilitador o mediador. Estas personas, cuya participación es clave en la gestión de conflictos, suelen ser personas independientes (líderes religiosos, jueces retirados, hombres y mujeres experimentados de la localidad, etc.) que son respetadas por poseer características y habilidades especiales:
  - Facilitadores – Sólo contribuyen al desenvolvimiento del proceso y nunca se dejan llevar por los argumentos.
  - Mediadores – Actúan como facilitadores, pero también ayudan a desarrollar una amplia gama de opciones que las partes discuten y seleccionan. Ayudan a las partes en conflicto a alcanzar un acuerdo que sea satisfactorio para todos.
- Pasos que deben tomarse al resolver un conflicto:
  - Datos confiables en los puntos de conflicto.
  - Dejar de prestar atención a las posiciones para centrarse en los intereses subyacentes.
  - Valorar las ventajas del compromiso leal.
  - Abordar tanto los procedimientos como las dimensiones fundamentales de los conflictos.
  - Incluir a todos los actores institucionales significativamente afectados en la creación de soluciones.
  - Comprender el poder de los múltiples actores institucionales, y tomarlo en cuenta en el proceso.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, mediadores, facilitadores.*

· Rendir cuentas  
· Transparencia

**[Herramienta]**  
materials for sanitation  
campaigns: [www.wash.org](http://www.wash.org)

**[Herramienta]**  
GWP2002: Ideas for Water  
Awareness Campaigns

### 1.25 [Comunicación] Iniciar campañas de concientización pública

La comunicación abierta con el público en general (más allá de los grupos de interés, etc.) contribuye al desarrollo de conciencia, intereses y apoyo para el proyecto. Esta es una manera de asegurar que los residentes estén bien informados y en posición de tomar decisiones sobre los servicios de agua:

- Los siguientes temas deben abordarse por lo menos durante la fase de preparación:
  - Resultados de las múltiples evaluaciones: desarrolle fichas técnicas y materiales educativos, así como sesiones de capacitación y talleres sobre el estado actual del sistema de agua, explicando por qué el socio público está estudiando la posibilidad de contar con una Alianza entre los Sectores Público y Privado y describiendo un proceso propuesto para esta opción.
  - Intención y metas del proyecto.

- Sensibilización y difusión de los problemas de saneamiento.
- Mantenga la influencia de las campañas de concientización pública durante todo el proyecto:
  - Información sobre el progreso del proyecto, hitos, desafíos y demoras.
  - Sensibilice al público con respecto a la conservación del agua y la eficiencia en el uso del agua.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: profesionales en comunicación.*

- Transparencia
- Rendir cuentas

[\[Complementos de información\]](http://www.access-initiative.org)  
[www.access-initiative.org](http://www.access-initiative.org)

### **1.26 [Comunicación] Posibilitar el acceso a la información**

Es esencial que los grupos de interés tengan acceso a información durante el transcurso del proyecto; asimismo, deben definirse los principios básicos al inicio de la Fase de Preparación:

- Evalúe su política de información (véase también la Nota 1.11 arriba):
  - Comunicar proactivamente.
  - Poner a disposición del público todos los análisis actuales del sistema de agua en los foros y en los sitios que determinen los grupos de interés, particularmente los usuarios residentes.
  - Determinar la manera más adecuada de comunicar durante todo el proceso, a través de charlas con los residentes locales; se debe prestar especial atención al proceso de planificación y adquisición.
- Comunique eficazmente:
  - Todas las comunicaciones deben ser comprensibles para los grupos de interés. Es importante concentrarse en «transmitir el mensaje» en lugar de solo «informar».
- Defina canales para difundir activamente información:
  - Los residentes deben determinar a través de qué medios desean recibir información (Internet, información escrita, presentaciones) y en qué sitios (bibliotecas, centros comunitarios).
  - Haga uso de los canales de información complementarios: reuniones públicas, eventos itinerantes, televisión, radio, radio de la comunidad, prensa, Internet.
  - Use técnicas innovadoras como puntos de información móviles, teatros, novelas, novelas radiales o celebridades.
  - El público analfabeto requiere especial atención. Utilice artistas locales para exaltar el contenido no escrito al momento de preparar el material promocional escrito.
  - Establezca posibilidades de comunicación interactiva al sondear la opinión de los grupos objetivo. Procure no «preseleccionar» o excluir a ciertos grupos utilizando ciertas tecnologías que no están a disposición de todos (por ejemplo, programas de radio con participación del público a través del teléfono, voto mediante mensajes de texto (SMS), foros de discusión en Internet, etc.).
  - En algunas sociedades, las estructuras de liderazgo tradicionales y la comunicación oral son un medio de comunicación altamente eficaz.
- Determine las formas de difundir información pasivamente:
  - Diseñe e implemente procedimientos estándares para responder a las solicitudes de datos realizadas por personas, medios y grupos de ciudadanos.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, profesionales de la comunicación.*

· Alianza con equilibrio de poderes

**[Herramienta]**

*Académie de l'eau: method guide to inform, awareness-raising & train the public respect to water problems*

### **1.27 [cap] Organizar el desarrollo de capacidades sistemáticas**

Para el desarrollo de servicios de agua y saneamiento eficaces y sostenibles, es necesario generar conciencia pública de los problemas y las implicancias de trabajar con un proveedor privado. Si bien el desarrollo de capacidades no puede sustituir el compromiso local, con certeza puede ayudar a fortalecerlo. Durante la fase de preparación, es importante considerar los siguientes puntos:

- Establezca responsabilidades claras para el desarrollo continuo de capacidades designando a un gerente para supervisar dichas actividades.
- Invierta en educación pública así como en el desarrollo de capacidades institucionales para el gobierno local, el regulador, los actores privados locales, etc. Esto permitirá garantizar que los grupos de interés clave estén informados y facilitará la cooperación.
- Analice sistemáticamente las necesidades de capacitación de cada grupo de interés y planifique las actividades destinadas a satisfacer dichas necesidades.
- Adapte los métodos a los problemas de capacitación y grupos objetivo; haga uso de los talleres interactivos, la capacitación in-situ, los canales de entrega de información, etc.
- Enseñe a los representantes comunitarios las habilidades y conocimientos específicos relacionados con el agua. Los fondos para dichas actividades educativas podrían provenir de los acuerdos de ODA, las ONG y los ingresos tributarios.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, capacitadores, consultores, ONG.*

# Planificación, estrategia y diseño del proyecto

**Proceso principal**

Páginas 46–64

**Proceso de regulación**

Páginas 65–68

**Procesos de apoyo**

Páginas 68–71

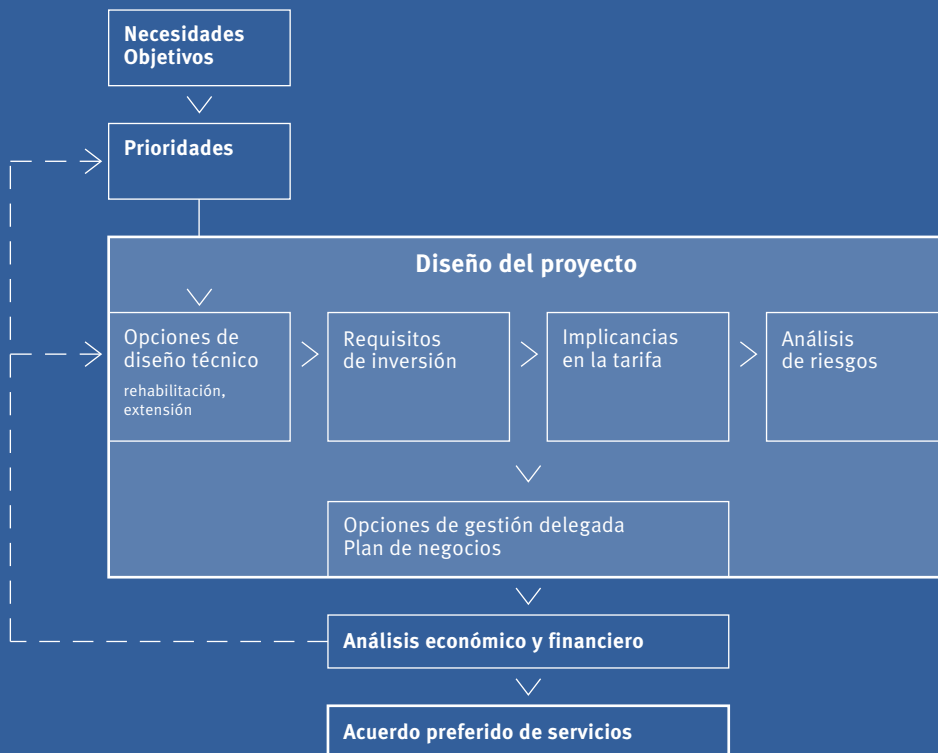


Figura 4: Funciones y resultados de la fase de planificación

# Funciones y desafíos durante la fase de planificación

Una vez que se ha obtenido la información clave durante la fase de preparación y se han establecido los pilares principales, es hora de comenzar a tomar decisiones estratégicas importantes.

Principales funciones:

- **Ingeniería, diseño del proyecto:** (a) rehabilitación, (b) extensión:
  - Toma de agua, tratamiento, abastecimiento, extensión de la red, colección de aguas residuales, tratamiento.
  - Evaluación de las posibilidades y ventajas/desventajas de los sistemas centralizados con respecto a los sistemas descentralizados en la distribución de agua y el saneamiento.
  - Investigación de otros enfoques innovadores.
- **Arquitectura financiera:**
  - Plan de negocios: obtención de flujo de efectivo, costos/ingresos, tarifas.
  - Análisis de las implicancias presupuestarias y disponibilidad de financiamiento para el proyecto.
  - Inversión/financiamiento del proyecto, requisitos de sostenibilidad financiera, paquetes de garantía.
- **Gestión de riesgos:** determinación, análisis, mitigación y asignación de riesgos.
- **Comparación de opciones:** costos y beneficios de APP, APP sí/no, tipo de APP, componentes de APP.

Principales desafíos:

- **Prioridades:** crear una lista de prioridades (metas y medidas relacionadas) que sea financieramente sostenible, cumpla con los criterios de atención a la pobreza y cuente con el acuerdo de todos los grupos de interés.
- **Pronóstico:** desarrollar estimados realistas de la demanda de servicios (las predicciones son frecuentemente demasiado optimistas) en diferentes situaciones.

# Notas a las directrices de la fase de planificación

## Notas a las directrices del Proceso Principal en la fase de planificación

- Orientación a los resultados
- Alianza con equilibrio de poderes

### [Herramienta]

PPIAF toolkit: A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure

### 2.01 Evaluar y seleccionar consultores

Debido a que los proveedores de asistencia técnica (AT) desempeñan un papel importante en cualquier proceso de APP, depende de todos los actores y grupos de interés realizar una selección cuidadosa de los mismos. Optimice el proceso de selección con las siguientes medidas:

- Proponga una lista de proveedores independientes de AT que no tengan ninguna asociación o relación financiera previa con alguno de los posibles socios privados:
  - Revele las ofertas de los consultores durante el Comité de Grupos de Interés y solicite su opinión sobre el(los) consultor(es) de su preferencia.
- Considerando la idea de asignar un asesor técnico (AT) a la comunidad:
  - Brinde fondos al Comité de Grupos de Interés a fin de que pueda contratar a un proveedor de AT (además de los consultores del gobierno local) que ayude a la comunidad a comprender/analizar la planificación de documentos y los beneficios de la APP, estudiar las múltiples APP y analizar otros temas que se abordarán con los Comités a fin de promover la formación de opiniones entre los Comités (véase la Nota 2.22 más adelante).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

- Orientación a los resultados
- Enfoque en el cliente
- Transparencia
- Mecanismos de financiamiento sólidos

### [Complementos de información]

Development of a NRW-reduction strategy  
Part 1: Investigating and Assessing Water Losses  
Part 2: Planning and Implementing the Strategy

### 2.02 Analizar opciones técnicas para satisfacer la demanda

En base a los múltiples análisis, incluyendo los resultados de la valoración de contingentes y los aportes de los grupos de interés, tal como se hizo en la Fase I:

- Describa el nivel de servicio que se alcanzará, durante el proceso de desarrollo de los niveles y opciones de servicio en base a las encuestas realizadas en la Fase I (incluyendo valoración de contingentes entre otros), es importante:
  - Interactuar con los representantes del cliente a nivel de distrito.
  - Comunicar las opciones y los resultados de los análisis costo-beneficio.
- Identifique medidas para el uso óptimo de las instalaciones existentes [a nivel técnico (incluyendo la disminución del agua que no genera ingresos), económico, gestión].
- Determine la brecha entre la demanda futura y las instalaciones actuales después de su uso óptimo:
  - Utilizar varios escenarios para analizar la demanda futura.
- Identifique las alternativas técnicas e institucionales para acortar la brecha antes mencionada:

**[Complementos de información]**  
 Links to ecological sanitation:  
 Ecosan-Links  
[www.gtz.de/ecosan/english/](http://www.gtz.de/ecosan/english/)  
[www.sanicon.net](http://www.sanicon.net)  
[www.iees.ch/news.html](http://www.iees.ch/news.html)  
[www.mvula.co.za/work.htm#sanitation](http://www.mvula.co.za/work.htm#sanitation)  
[www.ecological-engineering.com](http://www.ecological-engineering.com)

**[Mejores prácticas]**  
 SDC2004: Sanitation is a Business

**[Complementos de información]**  
 GHK2003: Effective Strategic Planning for Urban Sanitation Services

**[Herramienta]**  
 UNEP/WHO/UN-HABITAT/  
 WSSCC2004: Guidelines on Municipal Wastewater Management

- Enfoque en el cliente
- Transparencia
- Rendir cuentas

**[Herramienta]**  
 Log frame Example:

- Orientación a los resultados

**[Herramienta]**  
 WB/PPIAF2005: Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit

**[Mejores prácticas]**  
 Lease contract in Senegal:  
 WorldBank 2004: Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal

- Considerar conceptos innovadores en la planificación del proyecto (eco-saneamiento, sistemas descentralizados, actividades de gestión basadas en la demanda, etc.). Las redes de infraestructura grandes pueden dar como resultado incentivos inadecuados, soluciones costosas, ineficacia y falta de flexibilidad técnica.
- Incluya requisitos básicos en la planificación de actividades:
  - Agua con saneamiento.
  - Gestión de la demanda.
  - Introducción de medidores de flujo y consumo, pues esto es crucial para diseñar el sistema de tarifas de agua a fin de manejar la demanda. Considerar una introducción gradual en aquellos casos donde la capacidad de pago no constituya un problema en sí.
- Explore los mecanismos que permitan a los grupos comunitarios de los asentamientos ilegales/informales (donde la gente no posee títulos de propiedad ni convenios para permanecer en dichos asentamientos) obtener acceso a créditos seguros y adecuados a fin de pagar el costo de capital de la prestación de servicios, por ejemplo, tarifas de conexión.
- Elabore los documentos técnicos del proyecto para las propuestas.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, consultores, empresa de servicios, Comité de Grupo de Interés, OBC.*

### 2.03 Desarrollar y acordar un marco de metas

Elabore un marco para cumplir las metas del proyecto en base a las consultas realizadas al Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 2.28 arriba). El desempeño debe medirse en función a estas metas y los resultados deben comunicarse a los residentes:

- Las metas deben, como mínimo, incluir:
  - Plazos para el proyecto e hitos clave.
  - Prioridades y programas para conectar a los clientes a las instalaciones.
  - Un marco lógico para brindar una breve perspectiva sobre los productos y actividades, utilizando indicadores objetivamente verificables.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local, empresa de servicios público, consultor.*

### 2.04 Analizar las opciones para la APP

Una vez que se hayan determinado los requisitos locales en la Fase de Preparación y se haya acordado el marco de metas (véanse las Notas 2.03 y 2.28 arriba), deben analizarse las siguientes opciones de servicios de agua y saneamiento:

- Contratos de servicio (1–3 años):
  - Se contrata a empresas privadas mediante contratos de servicios para realizar determinadas funciones definidas detalladamente (por ejemplo, lectura de medidores, servicios de facturación). La entidad pública paga una tarifa fija a la empresa privada para que



ejecute el contrato de servicio. El grado de riesgo transferido al sector privado se limita a la función particular asignada.

- Contrato de gestión (3–5 años):
  - Los contratos de gestión superan el plazo de los contratos de servicios debido a que incluyen la gestión de empresas de servicios en general. De este modo, el riesgo de gestión se transfiere al sector privado. El socio privado usualmente recibe un pago fijo y un bono acorde con el desempeño.
  - Además del contrato de servicios y el contrato de gestión, el contrato de apoyo a la gestión es otra opción orientada a preparar y capacitar a la gestión actual. El sistema de pago también podría incluir incentivos.
- Contrato de alquiler (10–12 años):
  - El sector privado opera el sistema durante un período determinado, pero los activos siguen siendo propiedad del estado. El sector público generalmente sigue siendo responsable de financiar las nuevas inversiones mientras que la empresa tiene bajo su responsabilidad el capital de trabajo y el mantenimiento. El sector privado también es responsable de recaudar los ingresos que utilizó para financiar sus operaciones.
  - Los contratos de alquiler no implican inyecciones importantes de capital privado y tampoco crean necesariamente una base para optimizar sistemas enteros de agua y desechos. Como resultado, la eficacia del contratista en el mejoramiento del desempeño del servicio depende de la capacidad del gobierno para brindar la orientación y las inversiones de capital necesarias. También pueden surgir malos entendidos con respecto a la responsabilidad en lo concerniente al «mantenimiento» (privado) y la «inversión» (pública).
- Contrato de concesión (15–30 años):
  - En un contrato de concesión, el gobierno cede toda la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua y de colección y tratamiento de aguas residuales en un área específica, incluyendo todas las actividades relacionadas con la construcción, operación, mantenimiento, colección y gestión, a un «concesionario» privado por un período determinado de tiempo (15–30 años). Todos los activos normalmente pertenecen al socio público.
  - El concesionario es responsable de cualquier inversión de capital requerida para construir, mejorar o expandir el sistema, y de financiar aquellas inversiones con los ingresos obtenidos de las tarifas pagadas por los usuarios del agua. El operador privado recauda el dinero directamente de los usuarios del sistema. El monto de la tarifa es establecido en el contrato de concesión, el cual incluye, asimismo, disposiciones sobre el modo en que éste podría variar con el tiempo.
  - El financiamiento para las inversiones de concesión generalmente implica una combinación de capital, préstamos de bancos de desarrollo y deuda internacional, y es obtenido a través de las tarifas de los usuarios. Pasar de los pagos garantizados de los gobiernos a los ingresos esperados de los clientes incrementa los riesgos para el sector privado. Esto ocurre particularmente con los riesgos monetarios, pues los pagos se realizan en las divisas locales mientras que los pagos de las deudas generalmente deben realizarse con divisas extranjeras.

**[Mejores prácticas]**

*Service Public 2000; 2001: un nouveau modèle de cahier de charge de l'affermage de service public de distribution de l'eau potable*

- Contratos BO - Construir-Tomar en propiedad (10 a 20 años):
  - Los contratos BO están diseñados para las *inversiones rurales* a fin de atraer capital privado a la construcción de infraestructura específica como instalaciones de abastecimiento en grandes cantidades, reservorios y plantas de agua potable o tratamiento de aguas residuales.
  - Las formas más frecuentes de contratos BO son: BOOT: construir, tomar en propiedad, operar, transferir; BOT: construir, operar, transferir; BLOT: Construir, alquilar, operar, transferir; DBFO: Diseñar, construir, financiar, operar; ROT: Rehabilitar, operar, transferir.
  - Bajo un contrato BO, la empresa privada, básicamente financia, construye y opera una planta por un determinado período de tiempo de conformidad con las normas establecidas por el gobierno.
  - A cambio, el gobierno acuerda adquirir una cantidad mínima de productos (o brindar un mínimo nivel de aportes, por ejemplo, aguas residuales para una planta de tratamiento de aguas residuales) durante un período de tiempo, independientemente de la demanda. El propósito es asegurar que el operador privado pueda recuperar sus costos durante el período del contrato.
  - Debido a esto, es necesario que el gobierno estime la demanda con exactitud en el momento en que se establezca el contrato. Por otro lado, deberá pagar el agua que no se está utilizando si la demanda es menor a la esperada.
  - El tamaño y los plazos de los BOT exigen el desarrollo de paquetes de financiamiento sofisticados y, a menudo, complicados. Estos generalmente implican inyecciones importantes de capital de los desarrolladores de proyectos privados (en el rango de 10% a 30%), en combinación con deudas de terceros – generalmente bancos comerciales internacionales o bancos de desarrollo.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comités de Grupos de Interés, consultores.*

- Orientación a los resultados
- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Atención a la pobreza

**[Mejores prácticas]**  
WB/PPIAF 2002  
*Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water Services in Cote d'Ivoire and Senegal*

**[Complementos de información]**  
WB2004: *Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision*

## 2.05 Elegir el perímetro y estructura del mercado

Es importante definir límites geográficos adecuados para empresas de agua y saneamiento reguladas, y determinar el desarrollo de los coeficientes esperados de cobertura dentro de estos límites en el transcurso de los años:

- Al elegir el área de cobertura, considere:
  - Los factores ambientales y técnicos.
  - El impacto en la eficiencia del servicio.
  - Los límites administrativos y decisiones colectivas.
  - El desarrollo demográfico (especialmente la migración).
  - Inclusión de áreas pobres (para mantener la viabilidad financiera, es necesario tener en cuenta el equilibrio entre las áreas con altos recursos y las áreas pobres, así como las inversiones/subsidios públicos disponibles).
  - Atractivo y capacidad financiera.
  - Costos de transacción.
- Considere también una combinación de servicios:
  - Participación privada en un solo servicio.
  - Oferta de agua y saneamiento.
  - Oferta de agua con otros servicios públicos.

- Competencia entre proveedores.
- Inclusión de localidades pequeñas y medianas: considere agregar los servicios de agua y saneamiento en otras localidades vecinas:
  - Las funciones que pueden agregarse incluyen: operaciones (por ejemplo, operación de sistemas, mantenimiento, control de calidad, facturación, relaciones con el cliente), gestión (por ejemplo, gestión financiera y técnica, planificación estratégica, recursos humanos, departamentos legales), adquisición (por ejemplo, adquisición de aportes regulares o especiales, bienes y servicios), inversión (por ejemplo, para las operaciones de mantenimiento, nuevos proyectos, proyectos a nivel municipal o proyectos compartidos), financiamiento (identificación y adquisición de recursos financieros).
  - Las ventajas de agregar proveedores de servicios incluyen: economías de escala, mayor eficiencia, acceso a financiamiento, acceso a APP (especialmente en pequeñas localidades), GIRH más eficaces, mayores posibilidades para los subsidios cruzados.
  - Los desafíos incluyen: diseño de una estructura adecuada (nueva entidad, formación de grupos, asociación para un propósito específico, etc.); asignación de derechos de voto; reticencia a la distribución de costos y costos de transacción potencialmente altos.
- Inclusión de áreas rurales y urbanas: también existen argumentos para establecer límites geográficos a fin de que las empresas reguladas abarquen toda la cuenca o parte de ella, o si esto no fuera posible, un área que incluya pueblos pequeños y grandes así como áreas rurales (por ejemplo, una empresa regional con subsidiarias locales donde participen grupos de interés locales):
  - Esto facilitará el subsidio cruzado entre clientes pequeños/grandes y adinerados/pobres, aplicando cargos para la «recuperación de costos» a los usuarios de mejor posición económica a fin de reducir (subsidiar) los cargos a los pobres. Este enfoque ofrece la ventaja de permitir a las empresas reguladas diversificar sus riesgos comerciales en toda la cartera de proyectos dentro del límite geográfico.
  - Además, existen razones técnicas sólidas para desarrollar recursos hídricos dentro de una cuenca de manera coordinada. El mejor medio para lograr esto es conceder derechos de desarrollo a una única empresa regulada.
  - Esta estructura puede utilizarse para concentrar la demanda de crédito. La empresa «principal» podría levantar fondos en representación de las subsidiarias. Esta demanda de crédito concentrada permitirá a la empresa «principal» levantar la deuda de manera más eficiente, distribuyendo los costos de transacción sobre una base más amplia.
- Defina las responsabilidades y objetivos para las áreas que están fuera del perímetro.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

- Orientación a los resultados
- Atención a la pobreza

**[Complementos de información]**  
WB2004: *Can the Principles of Franchising be used to Improve Water Supply and Sanitation Services?* – A Preliminary Analysis

- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Gestión proactiva de riesgos

**[Mejores prácticas]**  
NWP: *success Factors in Self-Financing Local Water Management*

**[Mejores prácticas]**  
*Mobilizing local funds in Casablanca, Morocco*

**[Complementos de información]**  
IADB: *Pension Funds in Infrastructure Project Finance*

**[Complementos de información]**  
[www.developmentfunds.org](http://www.developmentfunds.org)

**[Mejores prácticas]**  
*Bond issue in Ahmedabad, India PaDCO 2003, Innovations and solutions for financing water and sanitation investments*

**[Mejores prácticas]**  
*Bond issue in Johannesburg*

**[Mejores prácticas]**  
Pradhan2004: *Connecting Markets and Cities; The Case of Tamil Nadu Urban Development Fund (India)*

## 2.06 Definir las funciones de los proveedores alternativos en su modelo preferido

- Las funciones de los proveedores actuales a pequeña escala deben definirse claramente bajo el nuevo modelo (véase la Nota 1.08 arriba):
  - Cuando sea necesario, defina el monto y el tiempo de compensación si el medio de sustento de los proveedores a pequeña escala se ve negativamente afectado.
- Debe definirse el papel potencial de otros grupos de interés (por ejemplo, OBC) en la prestación de servicios de agua y saneamiento (por ejemplo, construcción, mantenimiento, facturación, etc.).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local.*

## 2.07 Analizar formas de movilizar los fondos locales y el financiamiento en moneda local

La movilización de fondos locales brindará dos beneficios complementarios: (a) ayuda a fortalecer el mercado de capital local y los bancos locales, y (b) el dinero en divisa local mitiga el riesgo de cambio de divisas que puede afectar seriamente a los operadores y clientes e incluso podría poner en peligro un proyecto completo.

Adicionalmente, es difícil realizar un préstamo directo a las municipalidades debido a que para ellos es más complicado otorgar garantías; además, la experiencia de las municipalidades en temas financieros es generalmente muy escasa o inexistente.

A pesar de que los mercados de capital locales están generalmente poco desarrollados o, en algunos países, prácticamente son inexistentes, los gerentes de APP deben investigar los instrumentos financieros para movilizar fondos locales y/o financiamiento en moneda local, los mismos que usualmente se agrupan dentro de las cuatro siguientes categorías:

- Créditos en moneda local:
  - Los préstamos en moneda local de Instituciones Financieras Internacionales (IFI) sólo están disponibles en países con mercados desarrollados y estables.
  - Préstamos externos de los donantes en moneda local.
  - Préstamos de bancos locales, algunas veces, respaldados a través de las IFI para protegerse contra los riesgos de los préstamos a largo plazo o a través de *swaps* monetarios.
  - A nivel nacional, los fondos de infraestructura especializada pueden brindar préstamos a largo plazo a las municipalidades, siempre y cuando exista cierta estabilidad en el mercado financiero.
- Bonos:
  - Estos instrumentos utilizan los mercados de capital locales, son menos costosos que los créditos y permiten aprovechar los ahorros a largo plazo (por ejemplo, fondos de pensión).
  - Emisiones de bonos: sólo están disponibles en aquellos lugares donde los mercados financieros están desarrollados en cierto grado, pero ya existen algunos ejemplos iniciales.
  - Las emisiones de bonos por parte de las municipalidades constituyen una opción solo para las municipalidades sólidas (ejemplos iniciales en los países en desarrollo: Johannesburgo, Sudáfrica /

Ahmedabad, India), pero incluso éstas necesitan ayuda adicional para obtener una calificación aceptable.

- Bonos emitidos por las IFI (en el caso de las empresas de servicios, éstas equivalen a los créditos).
- Ampliación del crédito/garantías:
  - Los instrumentos de ampliación de crédito están disponibles para préstamos y bonos, y son importantes para atraer prestamistas.
  - Por ejemplo, la línea de crédito de riesgo parcial GuarantCo de PIDG (Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada).
- Comparación del costo de este instrumento con los mecanismos de financiamiento internacionales:
  - La moneda local puede ser más costosa que el préstamo en divisa extranjera, pero también es más predecible.
  - La divisa extranjera requerirá más garantías, por ejemplo, garantías o líneas de liquidez.
- Análisis del uso de enfoques innovadores a nivel nacional y de proyecto:
  - Un fondo nacional o regional de desarrollo del sector de agua (WSDF, en inglés) como un fondo renovable diseñado para subsidiar nuevas conexiones para los pobres o posibilitar la transferencia urbana-rural.
  - Micropréstamo para pequeños proyectos (por ejemplo, un fondo renovable a corto plazo para financiar las conexiones de saneamiento).
  - Invitación a empresas privadas locales como accionistas de la empresa de servicios.

**[Complementos de información]**  
IADB2002: An Alternative Model for Financing Water Projects

**[Complementos de información]**  
WB2000: Building Local Credit Systems

*Responsable o líder: gobierno local, gobierno nacional.*

*Posibles actores: gobierno local, gobierno nacional.*

- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Incentivos compartidos
- Gestión proactiva de riesgos

**[Herramienta]**  
Asian Development Bank; Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects

## 2.08 Desarrollar un plan de negocios, incluyendo un modelo de inversión

Teniendo en cuenta las opciones estratégicas (véase la Nota 2.02 arriba), es necesario desarrollar modelos de inversión y un plan de negocios a fin de verificar y comparar la viabilidad económica de varias opciones a través de un análisis costo/beneficio (CBA, en inglés). Plan de Negocios:

- El plan de negocios incluye no sólo planes operativos y consideraciones clave de recursos humanos, sino también un plan financiero como elemento clave para convertir los planes y supuestos en términos monetarios y verificar su viabilidad. Proponga acuerdos financieros que se perciban ser socialmente responsables:
  - Niveles de servicio por segmento de cliente.
  - Tarifas futuras por segmento de cliente.
  - Cargos de conexión.
  - Fuentes de financiamiento adicional.
  - En caso de que se planea extender la cobertura del servicio: compromiso del gobierno para brindar capital a fin de cumplir con la obligación de extender la cobertura a los pobres.
  - Estructura de compensación para el socio privado (por ejemplo, tasa de retorno regulada o precio fijo anual con ajuste por inflación).
  - ROI: la tasa de retorno de la inversión (ROI) debe determinarse por acuerdo entre las partes y discutirse con el Comité de Grupos de Interés; también deben establecerse los criterios de negociación.

¿Deben los incrementos de eficiencia trasladarse a los consumidores o retenerse como utilidades para las empresas, o una combinación de ambos?, ¿se beneficiará el gobierno local de los impuestos sobre las utilidades?

- El análisis de los ingresos, como resultado de los volúmenes y cargos proyectados, identificando los ingresos y gastos anuales de un negocio durante el período de tiempo cubierto por el plan, con un resumen del flujo de efectivo.
- Compras y ventas de capital planificadas y financiamiento (terrenos, edificios, equipos).
- Programa de financiamiento: resumen de préstamos actuales y nuevos, incluyendo tasa de interés pagada, frecuencia de los pagos, garantía otorgada, tipo de préstamo (amortizada, no amortizada), duración del préstamo.

Las opciones de inversión incluyen:

- Financiamiento del mercado:
  - Los bancos comerciales usualmente no están muy interesados en los préstamos a largo plazo sin una garantía del sector público, que podría no estar disponible. Esto dificulta aún más los préstamos comerciales internacionales. Existen varios mecanismos para obtener préstamos bancarios.
  - Los bonos municipales para infraestructura garantizan el reembolso total en caso de incumplimiento a través de la imposición de impuestos adicionales y, por lo tanto, sólo están disponibles para los gobiernos. Los requisitos esenciales para permitir el acceso de estos países a este mercado internacional de bonos son: tener una buena reputación con respecto a las actividades de control, una política fiscal municipal estable y garantías adecuadas u otros medios para protegerse contra los riesgos (por ejemplo, regalías de activos estatales, ingresos tributarios o garantías de préstamo) de divisas extranjeras y otros riesgos asociados.
- Financiamiento blando (a través de subsidios):
  - Préstamos subordinados (mayor período de pago, mayores riesgos) proporcionados por la IFI.
  - Préstamos subsidiados a través de subsidios de intereses o garantías de riesgo de crédito.
  - Subsidios de inversión directa, por ejemplo, una subvención (véase la Nota 2.11 abajo).
  - Asignaciones tributarias.
- Mitigación de riesgos (véase la Nota 2.15 más abajo). Requisitos de sostenibilidad financiera (especialmente necesarios para los contratos BO y concesiones).
- Las categorías de sostenibilidad financiera cubren aspectos de:
  - El perfil comercial: regulación, mercados, operación, competitividad, gestión.
  - El perfil financiero: rentabilidad, estructura de capital, análisis del flujo de efectivo, flexibilidad financiera.
- Coeficiente de deuda/capital para el financiamiento del proyecto:
  - Considere el monto y posibles fuentes de capital para la empresa privada de agua (o empresa del proyecto) a fin de asegurar un sólido coeficiente de deuda/capital (véase también la Nota 2.07 arriba).
  - Trate de lograr un equilibrio de pasivos entre los patrocinadores y el

**[Herramienta]**  
*Standard & Poor's criteria for  
Water and Wastewater utility  
regulation*

gobierno. El asegurar que los patrocinadores asuman una parte de los pasivos en la empresa, más allá de su capital social, puede servir para promover su orientación a los resultados.

- El financiamiento de recursos limitados: estructurar una concesión como una iniciativa de financiación de proyecto puede considerarse como la manera más eficiente de movilizar el capital y la deuda privada.
- El pago de la deuda cubre el coeficiente: asegúrese de que el plazo de las inversiones concuerde con las prioridades del proyecto y la disponibilidad del flujo de efectivo para el pago de la deuda (interés y capital).

El análisis costo-beneficio ayuda a comparar sistemáticamente la eficiencia económica de los escenarios alternativos:

- Costos y beneficios:
  - Incluya todos los costos para todo el ciclo del proyecto.
  - Los beneficios son los servicios, capacidades y cualidades de cada sistema alternativo (tanto para los clientes como para la organización que brinda el(los) servicio(s) a los clientes).
  - Dé cuentas sobre los costos no financieros asumidos por los clientes o por terceros (por ejemplo, pérdidas para los pescadores aguas abajo como resultado de la extracción del agua), según lo determinen los procesos de los grupos de interés y los procesos políticos.
- Programación de costos y beneficios en el tiempo.
- Realización de una prueba de sensibilidad para determinar en qué medida los cambios en las variables cuantificables más importantes influyen en la viabilidad de una alternativa de proyecto:
  - Identifique las variables clave a las que las alternativas del proyecto pueden ser sensibles (por ejemplo, pronóstico de la demanda, consumo per capita, tarifas de agua, costo de inversión, costo de operación y mantenimiento, tasa de descuento, disponibilidad de agua sin tratar, etc.).
  - Calcule el efecto de los posibles cambios en estas variables en el caso base.
  - Considere las posibles combinaciones de variables que podrían cambiar simultáneamente de modo adverso.
  - Analice las dimensiones del control y la escala de los posibles cambios en las variables clave que involucran la identificación de fuentes de cambio.
- Comparación de alternativas.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, instituciones de financiamiento.*

• Orientación a los resultados

## **2.09 Elija el acuerdo de servicio preferido (tipo y duración) y el vehículo corporativo**

- Evalúe las ventajas y desventajas:
  - ¿Qué modelo (véase la Nota 2.02 arriba) se ajusta mejor a la situación y a las metas que se espera alcanzar?
  - ¿Qué consecuencias tiene el modelo seleccionado (en términos financieros y de distribución de responsabilidades)?
  - ¿Cuáles son los riesgos especiales y oportunidades de los

**[Mejores prácticas]**  
Piaseczno, Poland: WB/OECD  
2004: Market development study  
Eastern Europe and Central Asia)



[Complementos de información]  
GTZ2004: Private Sector  
Participation; Recent Findings  
and Assessments Experiences  
of GTZ MEN-REM

[Complementos de información]  
WSSCC/Gvt of Netherlands 2000,  
private business, public owner;  
Government shareholdings in  
water companies  
[www.nwp.nl/objects/plc.pdf](http://www.nwp.nl/objects/plc.pdf)

[Complementos de información]  
Restructuring within public  
utility in Uganda: Internally  
delegated area management  
contracts

- diferentes modelos?
- Evalúe las posibles disputas de responsabilidades (por ejemplo, la distinción entre «mantenimiento» y «sustitución» no siempre es clara en un contrato de alquiler).
  - ¿Qué modelo se ajusta mejor a las condiciones de inversión en el país?
  - ¿Qué opción ofrece el mejor valor por el dinero?
    - La propuesta central siempre debe consistir en que solo se puede seguir una APP cuando ésta entrega *valor por el dinero* (VfM, en inglés).
    - El *valor por el dinero* es la combinación óptima del costo y la calidad de todo el ciclo del proyecto para satisfacer las necesidades del usuario, y no siempre significa elegir la propuesta de menor costo.
    - No se debe elegir una APP sólo para librarse de una responsabilidad financiera.
  - Considere un enfoque de introducción gradual: adjudique un contrato claro y enfocado a corto plazo, con opción a convertirse en un contrato más complejo (por ejemplo, contrato de alquiler o incluso concesión) en una fecha posterior. Este enfoque:
    - Ayuda a mejorar los conocimientos locales.
    - Crea una mayor igualdad entre las partes, ayuda a crear confianza entre las partes y mayor simetría en la información para un futuro contrato de APP.
    - Ayuda a mostrar al operador público cómo trabajar dentro de un marco más flexible (por ejemplo, con nuevas políticas de personal y diferentes oportunidades profesionales).
    - Ayuda a reforzar la competencia en las asignaciones y contratos.
    - Estimula la participación de empresas privadas locales de servicios, promoviendo, de este modo, el desarrollo local.
  - Verifique el modelo preferido de APP y compárelo con la prestación de servicios públicos:
    - En la medida en que sea posible, reúna información sobre tarifas, ingresos y gastos futuros sin APP.
    - Al considerar la prestación de servicios públicos, incluya modelos que brinden cierta autonomía, como una empresa municipal de servicios públicos o una empresa municipal creada bajo el derecho público.
  - Elija una estructura corporativa para la empresa de servicios: no existe «la mejor» solución. Considere los siguientes puntos:
    - Participación mayoritaria del sector privado (por ejemplo, con inversionistas locales e internacionales y posiblemente una participación minoritaria en el sector público).
    - Participación mayoritaria del sector público (poco compatible con la movilización de grandes cantidades de financiamiento a largo plazo debido a las preocupaciones de los prestamistas en torno a «interferencias» políticas por parte de futuros gobiernos).
    - Empresas con acciones mixtas (privadas, públicas, empleados, comunidades locales; ninguno posee una participación mayoritaria).
    - Evaluar si el gobierno local debe contribuir con capital a la empresa que participa en el proyecto (y por lo tanto, mantener cierto grado de control); investigue posibles conflictos de interés (los conflictos de interés también pueden constituir un problema si las IFI son accionistas y prestamistas al mismo tiempo).



Responsable o líder: gobierno local.

Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.

- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Protección de los recursos hídricos

**[Complementos de información]**

ADB 2004: *beyond cost recovery: setting user charges for financial, economic, and social goals*

**[Complementos de información]**

OECD2004: *key issues of tariff reform in the water sector in the EECCA*

## 2.10 Definir una política local de tarifas

El gobierno central formula la política nacional de tarifas. Los gobiernos locales adaptan esta política marco a fin de incluir las particularidades del sistema, condiciones sociales y económicas de la población y de los grupos de consumidores pobres y acomodados, etc.

La estrategia de fijación de tarifas desempeña un papel importante en el establecimiento de una estrategia de recuperación de costos (conjuntamente con las opciones de pago, el servicio al cliente y un conjunto equilibrado de recompensas y castigos). Independientemente de que sea un operador público o privado el que brinde el servicio, el autofinanciamiento de las operaciones de agua y saneamiento es esencial para su sostenibilidad a largo plazo.

Por lo tanto, una estrategia de tarifas debe:

- Generar flujos de ingresos confiables a fin de cubrir el costo total del agua:
  - Costos operativos.
  - Mantenimiento adecuado de la infraestructura.
  - Pago de la deuda.
  - Depreciación de activos para acumular fondos para fines de rehabilitación.
  - Financiamiento de la regulación.
  - Costos ambientales asociados al abastecimiento de agua, por ejemplo, protección de fuentes, operación y depósito final. Es necesario contar con un informe claro que permita determinar qué medidas de gestión de recursos hídricos más generales son financiadas con ingresos tributarios.
  - Tasa de rendimiento (que debe acordarse entre el socio privado y el gobierno local, y contar con la aceptación de los clientes).
- Ser eficaz:
  - Utilice la medición de flujo y consumo como base del sistema de tarifas y facturación (comience a medir y facturar a los consumidores de mayores ingresos que ya cuentan con servicios antes de expandirse a las áreas de bajos ingresos).
  - Establezca objetivos para alcanzar una (mayor) eficiencia en la facturación y cobro.
- Ser justa y proteger a los consumidores:
  - Defina la tarifa y su desarrollo con respecto al poder adquisitivo de los grupos de consumidores (ricos, industria, pobres).
  - Promueva la solidaridad entre los consumidores.
  - Tome en cuenta la capacidad de los consumidores para pagar. Subsidios: véase la Nota 2.11 abajo.
- Brindar mecanismos para hacer cumplir las regulaciones y el pago de facturas:
  - Reforzar la estructura tarifaria es esencial para garantizar la sostenibilidad financiera [clientes de todos los niveles (pobres, adinerados, industrias, instituciones públicas) pueden recurrir a las conexiones ilegales o al incumplimiento en el pago de facturas].
  - Defina una política límite eficaz e incluya las disposiciones

- que establezcan un equilibrio entre la eficiencia y la aceptación social [por ejemplo, plazos de pago suficientemente amplios (plazo hasta después de la tercera factura) y opciones razonables de pago de deuda para los grupos de consumidores pobres)].
- Conexiones ilegales: definir las sanciones correspondientes a la instalación de conexiones ilegales y a la instalación o inducción a la instalación de dichas conexiones por parte de personal corrupto.
- Proteger los recursos: considere establecer una tarifa por el agua no tratada. El establecimiento de una tarifa por el agua no tratada para el operador de servicios públicos es una medida positiva debido a que:
  - Crea incentivos para la operación eficaz, (a) impidiendo la sobre-extracción y (b) reduciendo las pérdidas en el proceso de producción del agua (tratamiento) y en la distribución (fugas).
  - Genera fondos para la protección de los recursos hídricos.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

· Atención a la pobreza

**[Mejores prácticas]**  
WB2001: Incentive-Based Subsidies (Chile)

**[Complementos de información]**  
WSP/PPIAF2003: Water Tariffs and Subsidies in South Asia: Do current water subsidies reach the poor?

## 2.11 Diseñar políticas eficaces de subsidio

Las metas descritas en la política de tarifas pueden entrar en conflicto directamente debido a que el costo total de los servicios de agua puede conllevar a tarifas que no sean asequibles a los clientes pobres. La brecha entre la capacidad de pago y el costo total debe compensarse a través de subsidios hechos a medida. Existen básicamente dos enfoques para que los gobiernos apoyen a los pobres: subsidios a las inversiones, reflejados en tarifas de conexión más bajas, y subsidios al consumo:

- Como parte de la política de tarifas, los subsidios destinados a los pobres deberían:
  - No interferir con los incentivos económicos.
  - Ser transparentes en la estructura de subsidios.
  - Conjuntamente con las tarifas, cubrir el costo total tal como se describe en la Nota 2.10 arriba.
- No dependa de una sola fuente de subsidios, pues esto incrementa el riesgo y hace que el sistema se torne vulnerable:
  - Los subsidios cruzados entre los grupos de clientes (ricos → pobres, en una determinada área de servicio o a través de un fondo nacional) sólo son eficaces cuando existe una base de clientes de ingresos medianos lo suficientemente grande. Sin embargo, si los subsidios cruzados son demasiado altos, se comunican inadecuadamente o causan incrementos en los precios que empujen a los usuarios industriales a excavar sus propios pozos, éstos pueden ser contraproducentes.
  - Considere utilizar los ingresos tributarios para subsidiar parte del consumo o de los cargos de conexión para los consumidores pobres. La dependencia excesiva en los ingresos tributarios puede hacer que la empresa de servicios se endeude más con los que están a cargo de autorizar las transferencias que con los consumidores.
  - Use fondos bilaterales de AOD o IFI para subsidiar los cargos de conexión para los clientes pobres.

**[Mejores prácticas]**

WSP2002: Urban water supply innovations in cote d ivoire – how cross-subsidies help the poor

**[Mejores prácticas]**

WSP2004: Mobilizing resources for sanitation (Burkina Faso)

**[Complementos de información]**

WB2002: Output-Based Aid: possible applications for the design of water concessions

**[Complementos de información]**

WB2002: Output-Based Aid: possible applications for the design of water concessions

**[Herramienta]**

WB2004: OBA payment mechanisms and risk mitigation

- Subsidie los cargos de conexión y no las tarifas de consumo:
  - Los cargos de conexión son generalmente los obstáculos financieros más importantes de los clientes pobres.
  - Esto podría incentivar a la empresa de servicios a brindar servicios a los consumidores pobres.
  - Asegúrese de que los subsidios de consumo no conduzcan a un consumo exagerado y socaven los incentivos de conservación.
- Deje abierta la posibilidad de ajustar los subsidios:
  - Las condiciones pueden cambiar, lo que puede requerir una revisión o ajuste de subsidios. Determine en qué situaciones son obligatorias las revisiones o ajustes de subsidios, por ejemplo, después del ajuste de tarifas, por motivos de desarrollo económico, y si los subsidios actuales resultasen ser ineficaces.
  - Considere los subsidios con vencimiento, para reducir gradualmente las regulaciones sobre subsidios. Esto obliga a discutir periódicamente sobre la necesidad e idoneidad de los subsidios.
- Elija un canal para proveer los subsidios que esté lo más cerca posible a cada destinatario:
  - Si existe una base de datos de clientes, provea el subsidio directamente al cliente.
  - Provea los subsidios directamente a la empresa de servicios en base a la cantidad de agua entregada en una determinada área objetivo (en el caso de un contrato OBA, esto podría constituir un inventivo para la empresa de servicios para servir a los pobres)
  - Frecuentemente, las tarifas en bloques incrementales (TBI) con tarifas de subsistencia (es decir, se establece el primer bloque a un nivel bajo que cubra las necesidades básicas diarias) sirven como canales para la entrega de subsidios; esté al tanto de las dificultades relacionadas con las TBI cuando las conexiones estén compartidas o cuando una casa que posea conexión con medidor abastezca a vecinos o vendedores no conectados.
- Considere el uso de mecanismos de pago eficaces para subsidios, tales como contratos de ayuda basados en los resultados: establezca incentivos para promover las metas del proyecto y los subsidios de inversión objetivo, utilizando un contrato de ayuda basado en los resultados (OBA), donde el desembolso de fondos públicos depende de los resultados o servicios específicos proporcionados por un operador privado. Una ventaja de esto es que transfiere, en gran medida, riesgos controlables al operador privado:
  - Llegue a los beneficiarios/resultados esperados (por ejemplo, los fondos de OBA por nueva conexión en un área definida o segmento de cliente).
  - Defina los requisitos de desempeño (por ejemplo, la conexión ha sido instalada y el cliente está recibiendo agua).
  - El desembolso de fondos públicos puede vincularse al logro de objetivos ambientales específicos (por ejemplo, calidad y volumen de las aguas residuales tratadas).
  - Diseñe un mecanismo y estructura de pago: el contrato OBA debe cubrir no sólo el costo de las conexiones de agua por hogar, sino también el costo del mejoramiento de la capacidad del sistema de producción, distribución y recolección.
- Esté al tanto de los desafíos vinculados al OBA:

- Asegurar garantías básicas.
- Los compromisos confiables son críticos para el financiamiento privado. El uso de un donante extranjero o de una institución independiente de fondos fiduciarios para manejar el esquema puede reducir los riesgos políticos asociados con el OBA.
- Garantice una supervisión eficaz del desempeño; involucre a los reguladores, ONG, grupos comunitarios.

*Responsable o líder: gobierno nacional, gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, Comité de Grupos de Interés, regulador.*

• Mecanismos de financiamiento sólidos

**[Complementos de información]**  
ADB 2004: *Beyond cost recovery: setting user charges for financial, economic, and social goals*

**[Complementos de información]**  
OECD2004: *Key issues of tariff reform in the water sector in the eecca*

**[Complementos de información]**  
WSP: *Water Tariff Design in developing countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBT) and Advantages of Uniform Price with Rebate (UBR) Designs*

## 2.12 Fijar y convenir el cálculo de la tarifa y la fórmula de ajuste

La estructura tarifaria debe calcularse en base al costo total de la prestación del servicio y los subsidios. La estructura tarifaria y el sistema de regulación correspondiente son por lo general las partes más complicadas de cualquier acuerdo (principalmente debido a la asimetría en la información). Las tarifas deben ser lo suficientemente altas como para que el operador pueda obtener un beneficio si opera adecuadamente, pero no tan altas como para obtener beneficios excesivos:

- Una estructura tarifaria exitosa tiene cinco características clave:
  - Aceptación pública: no es polémica y no genera críticas del público hacia la empresa de servicios de agua.
  - Aceptación política: una estructura tarifaria que es inaceptable para los líderes políticos generará una pérdida de apoyo político y podría causar una mayor interferencia política en las operaciones de la empresa de servicios.
  - Simplicidad, previsibilidad y transparencia: una estructura tarifaria debe ser fácil de explicar y comprender. La mayoría de usuarios deberían tener la posibilidad de conocer el precio que están pagando por su agua.
  - Estabilidad de los ingresos netos: cuando el uso del agua cambia debido al clima o a las condiciones económicas, los ingresos y costos deben variar proporcionalmente. Si esto no sucede, los cambios cíclicos generarán una volatilidad en los ingresos netos, cuellos de botella en el flujo de efectivo y dificultades de financiamiento para la empresa de servicios (por ejemplo, introducción de una tarifa fija para cubrir los altos gastos generales).
  - Facilidad de implementación: la promulgación e implementación de la tarifa revisada no debe encontrar barreras importantes en términos de facultades legales, administración, requisitos de información o procedimientos de facturación.
- Los dos enfoques más utilizados para establecer el margen de beneficios esperado son el modelo del «precio tope» y el de la «tasa de rendimiento»:
  - Enfoque del precio tope: se fijan los precios del agua para una cantidad de años (usualmente de tres a cinco años). Si el operador de agua sobrepasa las expectativas de eficiencia y, en consecuencia, disminuye los costos, puede mantener los ahorros como beneficios hasta la siguiente revisión periódica de precios (utilizado, por ejemplo, en Perú, Chile, Argentina, Malasia, Reino Unido).

Es más difícil de administrar.

- Enfoque de la tasa de rendimiento (costo más cantidad convenida de utilidad): se determina un nivel permisible de utilidad (generalmente en el rango de 6 a 12 por ciento), y el operador puede establecer precios que le permitan obtener ese nivel de utilidad sobre sus costos. Ausencia de incentivos para la reducción de costos (utilizado, por ejemplo, en Canadá, Japón, estados recientemente independientes).
- Muestre claramente a los grupos de interés cómo se calcula la tarifa de agua, desglosando los costos e inversiones para cada proyecto en la cadena de producción y distribución del agua (producción de agua potable, distribución del agua, colección de aguas residuales, tratamiento de aguas residuales, protección de recursos). Comunique claramente esta información al Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 2.25 arriba).
- Esto permite establecer una estructura tarifaria adecuada que incluya uno o más de los siguientes elementos:
  - Conexión: costos de conexión de agua y alcantarillado.
  - Pagos de consumo de agua por unidad consumida.
  - Pagos fijos por abastecimiento de agua y alcantarillado, independientemente del consumo/producción.
  - Pagos adaptados a los segmentos de clientes (residentes, negocios, industria, etc.).
  - Subsidios y subsidios cruzados (por ejemplo, tarifas de subsistencia, TBI).
- Defina las posibles razones para ajustar la tarifa:
  - Ajustes automáticos. Ocurren cuando los cambios en las siguientes áreas sobrepasan los niveles acordados: inflación, demanda, costos operativos, tasas de interés y tasa de recolección. Si las inversiones son financiadas en divisa extranjera, las tarifas no deben vincularse a la divisa, sino a la inflación.
  - Ajustes extraordinarios: programa de inversión, enmiendas a las obligaciones que forman parte del servicio; cambios en la ley y en otros reglamentos gubernamentales que influyen en los flujos de efectivo; financiamiento con tasa de interés menor a la del mercado otorgado por fuentes multilaterales o bilaterales; supuestos de licitación erróneos proporcionados por el gobierno local antes de la propuesta; incrementos en los precios que pagará el operador al contratista público, e incrementos en el costo operativo como resultado de un evento de «fuerza mayor» no asegurado.
  - Revisión del precio general: después de un primer período de contrato (por ejemplo, tres o cinco años).
- El desarrollo de mecanismos de ajuste de tarifas debe considerar:
  - Una fórmula de ajuste de tarifas que los clientes pobres puedan pagar.
  - El ajuste de la tarifa en función a una revisión de la fórmula de subsidio.
  - A fin de proteger a los consumidores, el riesgo de la tasa de cambio no debe trasladarse directamente a la tarifa; para información sobre medidas de mitigación, vea también la Nota 2.07 arriba y la Nota 2.15 abajo.
- También debe crearse un método de cálculo para determinar los cargos

del agua sin tratar, cuando sea pertinente.

- Tenga en cuenta la fortaleza de los demás proveedores de servicios informales, quienes podrían organizar grupos de resistencia contra el proyecto y protestar contra el sistema de tarifa.

*Responsable o líder: gobierno nacional, gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, Comité de Grupos de Interés, expertos financieros.*

- Enfoque en el cliente
- Incentivos compartidos
- Atención a la pobreza
- Mecanismos de financiamiento sólidos

### **2.13 Investigar los mecanismos de pago adecuados**

El cobro de facturas es importante para lograr la sostenibilidad financiera. La incapacidad de recolectar todos los pagos suele conllevar a déficits financieros; la mejora en las tasas de cobro es usualmente el cambio más significativo introducido por las empresas privadas. A nivel técnico y gerencial, crear una base de datos de usuarios global y actualizada (por lo menos en aquellos casos donde los clientes tengan direcciones) y emitir facturas por el monto adeudado constituye un proceso simple.

Para muchos clientes pobres, la capacidad de pago no es simplemente cuestión de precios, sino también de liquidez. Es esencial contar con mecanismos adecuados de pago en aquellos casos donde los clientes no tienen ni dirección, ni cuentas bancarias, y no se pueden utilizar sistemas convencionales de facturación. Por lo tanto, es importante discutir los siguientes puntos con el Comité de Grupos de Interés (o el grupo dentro del Comité de Grupos de Interés responsable de la asesoría en temas de pobreza y tarifas):

- Métodos de pago de los servicios de agua para los clientes pobres:
  - Frecuencia: sincronizarla con la liquidez de los clientes, lo que se adapta mejor al modo en que los pobres manejan su dinero (por ejemplo, intervalos cortos de pago; sincronización de las fechas de facturación con los pagos de pensiones, etc.).
  - Reducción del costo y de las limitaciones para realizar los pagos, por ejemplo, establecer puntos de pago a distancias cercanas que puedan recorrerse a pie y donde los usuarios no tengan que pagar mediante una orden de pago.
  - Cobradores (representante local que se encarga de cobrar las deudas en cuotas a los miembros de la comunidad).
- Métodos de pago para las conexiones:
  - Plan de pago de los costos de conexión en cuotas con intereses razonables (por ejemplo, fondo renovable de microcrédito).
  - Programa de microcrédito en colaboración con las instituciones financieras u ONG.
  - Cargos de conexión reducidos en casos donde los consumidores mismos realicen parte del trabajo.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, consultores, Comité de Grupos de Interés (Grupo asesor en temas de pobreza y tarifas).*

**[Herramienta]**  
WEDC: Microcredit for Sanitation

**[Complementos de información]**  
[www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)

- Gestión proactiva de riesgos
- Mecanismos de financiamiento sólidos

### **2.14 Analizar los riesgos pertinentes**

Identifique los diversos riesgos y establezca sesiones de revisión regulares

durante el ciclo del proyecto. Incluya al Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 1.18 arriba) a fin de tener una visión más global del escenario de riesgo, que variará según el tipo de contrato:

- Riesgos comerciales asociados a la demanda:
  - Riesgo de ingresos/demanda (por ejemplo, demanda menor a la esperada, bajas tasas de cobro).
- Riesgos comerciales asociados a la oferta:
  - Riesgo de construcción (por ejemplo, costos de capital excesivos, demoras, incapacidad para cumplir con los criterios de desempeño).
  - Riesgo operativo (por ejemplo, bajo desempeño, costo de capital excesivo, interrupción).
- Riesgos financieros:
  - Riesgos financieros (por ejemplo, tasa de cambio, fluctuaciones de la tasa de interés).
- Riesgos políticos/de país (riesgo soberano):
  - Riesgos políticos (por ejemplo, cambios en el gobierno, interferencia política).
  - Riesgos legales (por ejemplo, acciones que socavan el valor de los contratos reglamentarios o comerciales).
  - Fuerza mayor (por ejemplo, inundaciones, terremotos, motines).
- Riesgos de desarrollo:
  - Riesgo de diseño [por ejemplo, errores o información incompleta en solicitudes de propuesta (RFP), objetivos poco realistas].
  - Riesgos ambientales (por ejemplo, pasivos preexistentes, remediación del sitio, contaminación/descarga, cantidad/calidad de agua sin tratar).
- Establecimiento de una matriz de riesgos a fin de lograr una comprensión común de sus riesgos:
  - Sopesa los riesgos identificados en función a su impacto (¿cuán severo será el impacto si el riesgo se concreta?) y probabilidad (¿existe una probabilidad baja/media/alta de que ocurra dicho riesgo en las múltiples fases del período del contrato?). Si un riesgo no puede cuantificarse con exactitud, debe abordarse a través de una evaluación cualitativa.
  - Resuma los riesgos y su ponderación en una matriz de evaluación de riesgos. Cree un escenario de riesgos con áreas en «rojo», «amarillo» y «verde» y establezca prioridades de acción.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno nacional, gobierno local, Comité de Grupos de Interés, consultores, IFI.*

## **2.15 Prepararse para la asignación de riesgos**

Los riesgos evaluados (véase la Nota 2.14 arriba) deben mitigarse y/o asignarse a las diversas partes. Las partes deben determinar claramente quién se hará responsable en caso de que no se cumpla con las siguientes regulaciones:

- Mitigar los riesgos a través de la modificación del perfil del proyecto:
  - Modifique el perfil del proyecto (reducción del tamaño del proyecto, niveles de servicio, escala de tiempo, modelo APP, etc.).



**[Complementos de información]**

WV2003: Foreign exchange risk mitigation for power and water projects in developing countries

**[Complementos de información]**

ADB 2000: Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure/water supply

**[Further reading]**

WB1999: Tapping the private Sector: Approaches to Managing Risk in Water and Sanitation

- Establezca los criterios que deberán cumplir los subproyectos antes de su aprobación.
- Mitigar los riesgos a través del mejoramiento del crédito, un mecanismo para transferir selectivamente riesgos específicos de los prestatarios al proveedor del crédito mejorado:
  - Seguro de riesgo político (PRI, en inglés): esto puede cubrir la brecha de credibilidad hasta que se establezca un registro de antecedentes políticos, que conlleve a períodos de crédito más largos y menores tasas de interés (por ejemplo, MIGA –Agencia de Garantía de Inversión Multilateral).
  - Garantías financieras: debido a dudas relacionadas con la viabilidad financiera a largo plazo del proyecto (incluso en aquellos casos donde los precios reflejen totalmente los costos).
  - Garantías de riesgo de la divisa: a través de swaps de divisa u otros mecanismos.
  - Garantías de riesgo de desempeño: éstas garantizan que el sector privado tenga un desempeño acorde con un nivel convenido.
- Mitigar los riesgos a través de medidas de aplicación de contratos.
- Asignar riesgos a la parte contratante que pueda minimizar y manejarlos de la manera más eficaz. Correr con los riesgos incrementa los costos para la parte respectiva y, por ende, para el proyecto. Mientras mayor sea la influencia que una parte tenga sobre sus riesgos, menor será el costo al momento de afrontarlos y, por ende, será mejor para el proyecto. Si ninguna de las partes mantiene una clara ventaja comparativa en el manejo de los riesgos, éstos deberán compararse de manera equitativa. Evalúe:
  - Los riesgos que surjan como resultado de factores que estén real o potencialmente bajo el control del socio público o privado (por ejemplo, información inadecuada, diseño deficiente, gestión ineficaz, comunicación deficiente, bajo desempeño en términos de construcción, operación, etc.).
  - Los riesgos que surjan como resultado de un marco más amplio de política/institucional (por ejemplo, entorno de políticas deficientes, debilidad institucional, interferencia política) que sólo puedan controlarse a través de las personas encargadas de tomar decisiones.
  - Los riesgos que sean, en esencia, incontrolables (por ejemplo, desastres naturales, inestabilidad política, devaluación de la divisa).
- La transferencia de riesgos debe ser acordada por las partes pública y privada, en colaboración con los grupos de interés, durante la Fase de Adquisición.
- Establecer procedimientos y definir responsabilidades en caso de riesgos imprevistos.
- Establecer un equilibrio entre los riesgos y las sanciones/incentivos.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés, consultores, IFI.*



**[Herramienta]**  
PPIAF Labor Tool Kit; Labor  
Issues in infrastructure reform

## 2.16 Establecer un proceso de «transición» para los empleados (si fuera necesario)

Si se elige un contrato de alquiler o concesión, parte del personal anterior de la empresa de servicios públicos se trasladará al nuevo operador:

- Los gerentes del proceso de APP deben desarrollar y revisar los contratos de alianza con respecto a los empleados. Estos contratos incluirán usualmente:
  - Límites de despido o definición de paquetes de reducción.
  - Beneficios y protección mediante compensaciones.
  - Sueldos, vacaciones.
  - Seguridad social.
  - Respeto de los derechos sindicales.
- Introduzca cláusulas con vencimientos: determine por cuánto tiempo estarán protegidos los empleados, es decir, cuando culminará el período de transición (por ejemplo, después de 5 años).
- Brinde asesoría profesional para evitar la pérdida de beneficios (por ejemplo, pérdida de pensión).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, empresas públicas de servicios, sindicatos, futuro operador.*

· Incentivos compartidos  
· Gestión proactiva de riesgos

## 2.17 Analizar los temas sensibles y las desventajas potenciales para los grupos de interés

Durante el curso de la Fase de Preparación, se expresarán ciertas reservas y surgirán algunos obstáculos. Éstos deben abordarse de manera práctica en el diseño del proyecto. Dependiendo de los objetivos de la política que se establezcan:

- Anuncie medidas para superar los obstáculos que podrían impedir a los clientes conectarse a los nuevos servicios (tenencia de tierras, etc.).
- Establezca con el Comité de Grupos de Interés sistemas y procedimientos para garantizar que se manejen eficazmente las inquietudes resultantes de la implementación del proyecto.
- Cualquier persona que esté en posición de pérdida (por ejemplo, dinero, influencia, poder, etc.) como resultado de un proceso de cambio estará propensa a oponerse a dicho proceso. Es importante identificar y comunicarse con aquellas personas que podrían estar en posición de pérdida a fin de buscar soluciones y mitigar el impacto negativo potencial sobre ambas partes.
- Algunos empleados de empresas públicas de servicios pueden perder sus puestos. Determine si estos individuos tienen las habilidades para asumir diferentes funciones en la nueva estructura (por ejemplo, utilizando «recursos humanos propios» o contratándolos como subcontratistas o franquicias).
- Los proveedores informales pueden perder sus negocios, por lo menos temporalmente (véase la Nota 1.08 arriba).
- Cambios en la estructura de poder debido a que las personas ocupan nuevas posiciones en el sistema de distribución del agua.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, sindicatos, proveedores independientes.*

**[Complementos de información]**  
WEDC2002: Small enterprises  
and water provision in Kibera,  
Nairobi

· Rendir cuentas

### 2.18 Introducir cambios legislativos eficaces (cuando fuere necesario)

Dependiendo de los resultados del análisis institucional, legal y regulatorio (véanse las Notas 1.12 a 1.15 arriba), podrían requerirse cambios en el marco legal a fin de:

- Determinar competencias y definir funciones.
- Brindar un marco de inversión.
- Incluir proveedores informales.
- Los acuerdos contractuales entre las entidades formales e informales del sector privado y ONG pueden ameritar cambios a fin de que las organizaciones de base comunitaria puedan involucrarse en los procesos de la APP.

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: regulador, gobierno nacional, plataforma nacional para la coordinación de políticas, instituciones multilaterales, IFI.*

· Rendir cuentas  
· Mecanismos de financiamiento sólidos

### 2.19 Establecer un reglamento

La Fase de Adquisición no debe comenzar hasta que:

- Se haya designado al regulador y se hayan definido y acordado sus funciones (véase también la Nota 1.13 arriba). Entre dichas funciones, se incluyen:
  - Asegurar el cumplimiento de las licencias y/o contratos.
  - Aprobar las tarifas de los servicios de agua y saneamiento (véanse las Notas 2.10 y 2.12 arriba).
  - Supervisar los niveles de servicio y el rendimiento operativo (incluyendo los servicios al cliente).
  - Recopilar y publicar información sobre desempeño del sector y desempeño de proveedores de servicios.
  - Resolver las disputas entre las empresas y los consumidores.
- Se hayan definido métodos para supervisar los resultados y el logro de objetivos.
- Se hayan propuesto métodos e indicadores de responsabilidad financiera.
- El regulador haya sido autorizado (es decir, hasta que se le haya brindado facultades legales para llevar a cabo una auditoría financiera).

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: regulador, gobierno nacional, gobierno local, instituciones multilaterales, IFI.*

· Gestión proactiva de riesgos  
· Alianza con equilibrio de poderes

### 2.20 Establecer procedimientos para resolver las controversias entre las partes contratantes

Debido a que es inevitable que surjan pequeñas controversias entre las partes contratantes, es importante poner en marcha un mecanismo que permita resolverlas rápida y eficientemente sin necesidad de recurrir a la corte:

- Como «medida preventiva»: organice reuniones regulares (por ejemplo,

mensuales) entre las partes contratantes para discutir/resolver temas actuales.

- El punto de partida para la resolución de controversias es la negociación entre las partes. Esto genera ventajas, tales como la conservación de las relaciones, alternativas de solución, agilidad y los bajos costos:
  - La negociación puede involucrar a funcionarios de mayor rango.
  - Mediación: en ciertas circunstancias, podría ser útil involucrar a un tercero neutral que actúe como facilitador en las negociaciones.
- Si el marco regulador lo permite, considere la formación de una Comisión para la Solución de Controversias Contractuales o de un Panel de Expertos que brinde una opinión independiente especializada en caso de controversias. Deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:
  - Composición (por ejemplo, expertos financieros, técnicos y legales, representantes de grupos de interés).
  - Procedimientos de designación (por ejemplo, acuerdo entre las partes pública y privada), incluyendo alternativas en caso de que no haya miembros disponibles.
  - Normas de conducta y procedimientos (por ejemplo, obligación de escuchar a las partes y grupos de interés involucrados), incluyendo agenda.
  - Aplicación de la decisión del experto.
  - Financiamiento.
  - La Comisión para la Solución de Controversias debe reunirse regularmente.
- Si estos mecanismos no dieran buenos resultados, el caso deberá remitirse a las cortes locales o someterse a arbitraje internacional (lo cual se determinará en el contrato y en la ley del país pertinente).

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, gobierno local, expertos en regulación.*

- Protección de los recursos hídricos
- Orientación a los resultados

**[Herramienta]**  
*WHO: Standards for Drinking water quality*

## **2.21 Establecer normas de gestión de recursos hídricos**

- Establezca un modelo confiable de recursos hídricos a fin de decidir por:
  - La extracción total de los cuerpos hídricos ubicados dentro de los límites de la cuenca en cuestión.
  - La asignación para los diferentes usos (en competencia).
- Inicie estudios de impacto ambiental e identifique las necesidades de protección. Esto implicará:
  - El establecimiento de límites sostenibles de extracción de agua.
  - La protección de los hábitats durante las obras de construcción.
  - La definición de niveles de flujo mínimos en ríos.
  - El establecimiento de normas de calidad de los recursos hídricos.
- Establezca normas de calidad de agua potable y aguas residuales. Éstas deben ser, por lo menos, similares a las normas de la OMS y deben incluir:
  - Normas sobre la calidad del agua potable, incluyendo niveles permisibles máximos de ciertas sustancias y microorganismos.
  - Límites de volumen y concentración de aguas residuales que se descargarán desde plantas de tratamiento de aguas residuales.
  - Límites de volumen y toxicidad (para seres humanos y ecosistemas) de las aguas residuales descargadas a alcantarillas por la industria.

- Determine los costos por:
  - Extracción directa de fuentes hídricas (tarifa fija o según medidor).
  - Descarga de desechos industriales en alcantarillas.
  - (véanse las Notas 2.10 y 2.12 arriba).

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, gobierno local.*

• Transparencia  
• Rendir cuentas

## **2.22 Supervisar el proceso de consulta pública**

Será necesario contar con un reglamento en el área de procedimientos y control de procesos antes de que la APP se convierta en una realidad:

- Es necesario obtener los aportes de los grupos de interés del modo descrito en las Notas 1.20, 1.22–1.23 arriba y 2.27–2.28 más adelante.
- Es necesario que todos los documentos de planificación sean de conocimiento público.
- Asegúrese de que los residentes de la comunidad tengan el tiempo adecuado para responder a los documentos de planificación, y que tengan la capacidad para hacerlo.
- Siempre y cuando exista un acuerdo para brindar asistencia técnica al Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 2.01 arriba), solicite que se entregue una cantidad de dinero a las organizaciones comunitarias a fin de que puedan contratar a un proveedor de asistencia técnica (por ejemplo, vía ONG). Estos fondos, aunque provienen de la misma fuente utilizada para pagar a los demás consultores, deben estar bajo la responsabilidad total del regulador, quien los entregará al proveedor de Asistencia Técnica del Comité de Grupos de Interés.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, Comité de Grupos de Interés, gobierno local.*

• Gestión proactiva de riesgos

## **2.23 Regular a los reguladores**

Es necesario que exista un equilibrio entre la previsibilidad y la flexibilidad en el proceso de regulación a fin de minimizar el riesgo regulatorio y permitir la modificación del diseño del proyecto en respuesta a resultados inesperados. Por lo tanto, es importante:

- Exigir que los reguladores apliquen su criterio solamente para aquellos aspectos en los que éste sea fundamental.
- Asegurar que los derechos, obligaciones y responsabilidades de los operadores sean expuestos en contratos regulatorios vinculantes que brinden seguridad razonable y previsibilidad a mediano y largo plazo.
- Asegurar que se acaten ciertas medidas básicas antes de que los organismos de regulación puedan tomar una decisión (por ejemplo, propuestas por parte del operador y de otros grupos de interés; tiempo suficiente para preparar las propuestas; obligación de publicar y justificar sus decisiones, etc.).
- Establecer criterios transparentes, de dominio público, para el proceso de toma de decisiones de los reguladores.
- Establecer procedimientos claros para la coordinación y consistencia entre las regulaciones económicas, de calidad y ambientales (véase también la Nota 1.13 arriba).

- Establecer un proceso de apelación eficaz.

*Responsable o líder: gobierno nacional.*

*Posibles actores: gobierno nacional, regulador, expertos en regulación.*

## Notas a las directrices de los procesos de apoyo en la fase de planificación

- Rendir cuentas
- Transparencia

### 2.24 [Grupo de interés] Verificar si los instrumentos de cooperación están listos

Las estructuras de cooperación acordadas con los grupos de interés durante la Fase de Preparación (véanse las Notas 1.19, 1.18 y 1.22 arriba) deben implementarse en este momento:

- Debe identificarse a los grupos de interés pertinentes/participantes.
- Deben diseñarse y ponerse a prueba los sistemas adecuados para comunicar la información del proyecto, la información financiera y la información sobre el uso del agua a los grupos de interés.
- Deben realizarse las primeras reuniones de la Comisión para Solución de Controversias de los Grupos de Interés (si ésta existiera, véase la Nota 1.24 arriba).
- Verifique la idoneidad de los representantes (véase también la Nota 1.18 arriba):
  - Verifique si la composición del Comité de Grupos de Interés es adecuada y si todos los grupos están representados.
  - Es importante asegurarse de que los representantes del Comité de Grupos de Interés representen con exactitud las opiniones de sus distritos. Esto puede lograrse a través de la organización de reuniones públicas ocasionales donde los grupos de interés puedan ser testigos de las propuestas que se están realizando.
  - Verifique si los representantes son los más calificados para representar a sus grupos de interés (véase también la Nota 1.18 arriba).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

- Mecanismos de financiamiento sólidos
- Atención a la pobreza

### 2.25 [Grupo de interés] Determinar el papel del Comité de Grupos de Interés en los temas tarifarios

Debido a que el tema de las tarifas puede ser altamente sensible, los clientes deben comprender los asuntos que influyen en las tarifas y aquellos que las determinan (véanse las Notas 2.10, 2.11 y 2.12 arriba). Atribuir una alta importancia al tema de las tarifas en el Comité de Grupos de Interés es una buena manera de estimular una mayor participación por parte de los clientes y de ayudarlos a comprender cómo se calculan los precios:

- Se debe invitar a los siguientes grupos a participar en las reuniones del Comité de Grupos de Interés donde se aborden temas sobre tarifas (por ejemplo, a audiencias/discusiones): ministerio/municipalidad, operador privado, reguladores.
- Funciones del Comité de Grupos de Interés con respecto a las tarifas:
  - Facilitar el debate público (por ejemplo, con sus distritos respectivos) sobre tarifas. Éste debe centrarse en metas amplias de desarrollo

social, como por ejemplo el Acuerdo de Nivel de Servicios deseados versus los niveles de tarifa correspondientes.

- Consultar la estructura tarifaria cuando ésta se esté creando (o se modifique): explique el sistema de tarifas propuesto y solicite los aportes de los consumidores.
- Verifique, cada seis meses, con el Comité de Grupos de Interés si las tarifas están generando suficientes ingresos para cubrir todos los costos operativos e inversiones, incluyendo las ganancias del operador (en base a los informes del operador/reguladores).
- Consulte con el Comité de Grupos de Interés cuando se modifiquen las tarifas y explique las necesidades económicas, la situación de inversión y cómo, y en qué medida, se necesitará ajustar las tarifas para satisfacer las metas financieras.
- Verifique la utilidad de los sistemas de pago (véase la Nota 2.13 arriba).

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés (Grupo asesor en temas de pobreza y tarifas), regulador.*

· Atención a la pobreza

## **2.26 [Grupo de interés] Incluir a los grupos de interés en la evaluación del impacto en los clientes vulnerables**

Investigue qué preocupaciones tiene el Comité de Grupos de Interés con respecto a las posibles consecuencias del proyecto para los pobres; considere la posibilidad de invitar a más representantes para que compartan su evaluación (véanse las Notas 1.18, 1.22 arriba):

- El análisis debe basarse en la evaluación de necesidades y centrarse en los objetivos sociales, financieros y de otro tipo, así como en los obstáculos y limitaciones.
- Los grupos de interés deben evitar emitir un juicio anticipado sobre la conveniencia de las APP en términos teóricos. En lugar de ello, deben tratar de describir, de la manera más exhaustiva posible, los problemas o beneficios que podrían surgir como resultado de la Alianza entre los Sectores Público y Privado.
- Esta «invitación» debe incluir asignaciones para los participantes (que serán pagadas por el gobierno local, por ejemplo, a través de acuerdos ODA) que no tienen posibilidades de asumir si no reciben ayuda financiera.

*Responsable o líder: Comité de Grupos de Interés.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés, moderador.*

· Transparencia  
· Enfoque en el cliente

## **2.27 [Grupo de interés] Revisar los documentos preliminares**

Consulte con los grupos de interés antes de recomendarles si deben proceder a formar una APP o no, y elija el tipo y estructura de APP, conjuntamente con los mecanismos financieros y estructura tarifaria:

- Ponga todos los documentos de planificación a disposición de todos los grupos de interés en los idiomas, sitios y formas que la comunidad determine (véase la Nota 1.26 arriba).
- Debe prestarse especial atención a:

- La idoneidad de los objetivos de mejora del proyecto.
- Los aspectos y consecuencias financieras de los proyectos propuestos para los consumidores (pobres).
- La conducción de una evaluación cuidadosa de los costos y beneficios cuantitativos de la APP; considere la reingeniería o reestructuración del sistema público.
- Protección de los recursos hídricos: este es un componente fundamental de cualquier sistema de agua y es tan importante como las consideraciones de abastecimiento y planificación.
- Brinde a los grupos de interés tiempo suficiente para:
  - Revisar todos los documentos de planificación preliminar.
  - Decidir si desea apoyar u oponerse a las propuestas del socio público. Si los grupos de interés se oponen a ciertas propuestas, deben verificar primero la idoneidad de sus objeciones y considerar soluciones alternativas.
- Considere la realización de reuniones con facilitadores independientes dentro del marco de la estructura de cooperación de los grupos de interés, donde éstos puedan expresar sus opiniones sobre las propuestas y las demás partes respondan a éstas. Si fuese necesario, el gobierno local o una ONG puede pagar por la facilitación independiente.
- No olvide consultar con el regulador durante la Fase de Planificación.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, facilitadores, moderadores, proveedores de asistencia técnica, empresa de servicios.*

• Alianza con equilibrio de poderes

**[Complementos de información]**  
 BPD2004: The Partnership Paperchase  
 Structuring Partnership Agreements in Water and Sanitation in Low-Income Communities

## **2.28 [Grupo de interés] Buscar acuerdos sobre enfoques y roles básicos**

En base a las consultas y discusiones con los grupos de interés anteriormente descritos (Nota 2.27 arriba), el gobierno local debe convenir, conjuntamente con el Comité de Grupos de Interés:

- Un enfoque aceptable para la APP.
- Las opciones para brindar y pagar los servicios de agua y saneamiento.
- El papel potencial de los grupos de interés en la prestación de servicios de agua. Los grupos de interés pueden, por ejemplo, participar:
  - En la supervisión y regulación informal del uso de instalaciones comunales.
  - En la subcontratación de mano de obra o servicios para construir u operar instalaciones de servicios de agua.
  - Como proveedores a pequeña escala (que operan bajo licencia) de servicios a los segmentos muy pobres.
  - En el cobro de cargos dentro de las comunidades.
  - En el microfinanciamiento de conexiones, etc.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local.*

• Mecanismos de financiamiento sólidos  
 • Alianza con equilibrio de poderes

## **2.29 [cap] Desarrollar conocimientos sobre temas tarifarios**

La conducción de discusiones importantes sobre tarifas exige una buena comprensión de los problemas que influyen en los precios (véanse las Notas 2.08, 2.10, 2.11, 2.12 y 2.13 arriba). Por lo tanto, es importante organi-

zar sesiones de desarrollo de capacidades para los grupos de interés y consumidores interesados:

- A continuación, presentamos algunos de los temas más amplios que deben abordarse en estas sesiones:
  - ¿Qué queremos decir con una cantidad y calidad adecuada de los servicios de agua?
  - ¿Cómo podemos reducir las pérdidas de agua y el consumo excesivo?
  - ¿De qué manera se puede proteger el medioambiente con un sistema de agua?
  - ¿Qué queremos decir con «infraestructura apropiada»?
  - ¿Cómo establecemos una adecuada tasa de rendimiento para el operador privado?
  - ¿Cómo podemos proceder para establecer una cuota de regulación adecuada?
  - ¿Cómo determinamos la capacidad de pago del consumidor?
  - ¿Cómo determinamos si el consumidor tiene disposición para pagar?
  - ¿Cómo podemos promover la solidaridad entre los consumidores?

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: agencias de desarrollo, asesores independientes, Comité de Grupos de Interés.*

#### • Orientación a los resultados

### **2.30 [Comunicación] Comunicar los beneficios esperados**

Después de una Fase en la que se han discutido y verificado varias opciones, es importante comunicar activamente al público los resultados de la Fase de Planificación y las consecuencias con la finalidad de manejar las expectativas de los consumidores y evitar la confusión:

- Deben comunicarse los beneficios cuantitativos del proyecto.
- Debe informarse a los posibles clientes futuros sobre las formas de superar aquellos obstáculos que podrían impedirles conectarse a los nuevos servicios.
- Se debe indicar al público quien asumirá la responsabilidad de las múltiples partes del sistema de agua después de la APP.
- Informe cómo se supervisará el progreso.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local.*



# Adquisición

**Proceso principal**  
Páginas 74–81

**Proceso de regulación**  
Páginas 81–82

**Procesos de apoyo**  
Páginas 82–83

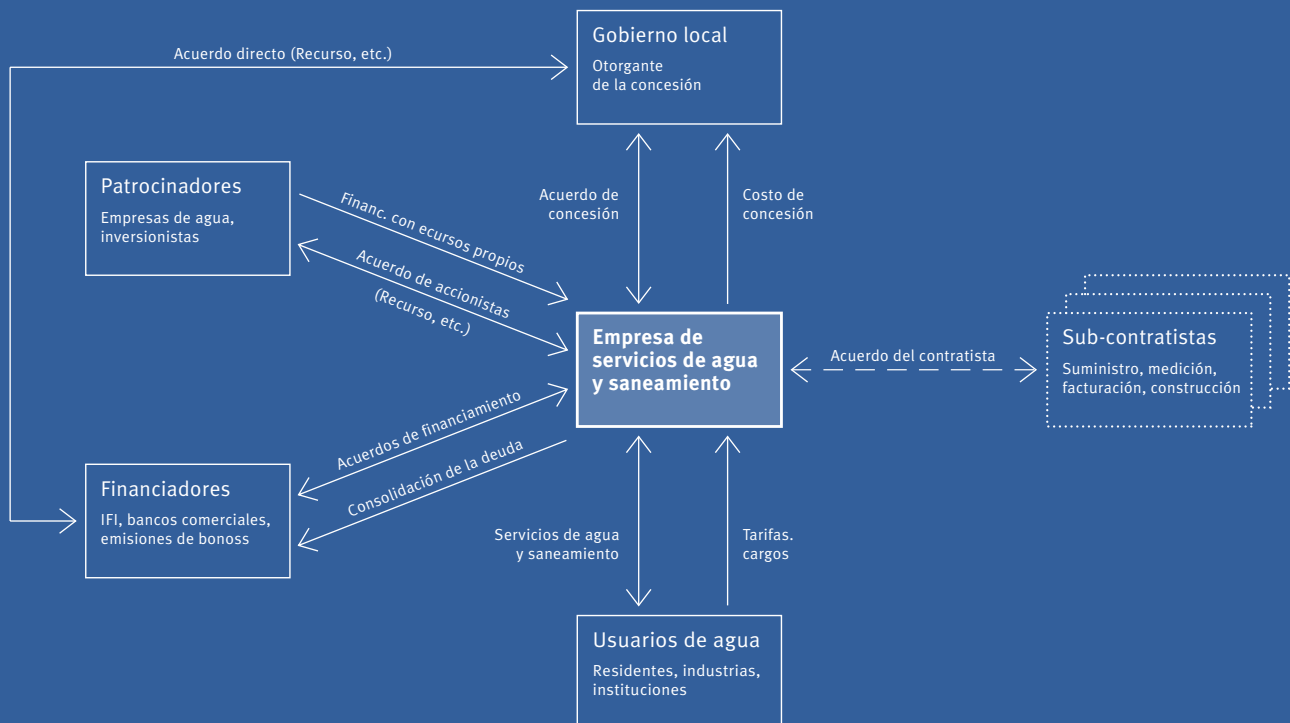


Gráfico 5: Contrato y estructura de financiamiento típicos para concesiones después del proceso de adquisición

# Funciones y desafíos durante la fase de adquisición

Cualquier alianza exitosa entre los sectores público y privado se inicia con un proceso transparente y eficaz con miras a contratar a un operador privado. Los procesos de adquisición que no están adecuadamente diseñados usualmente generan gastos innecesarios así como pérdida de tiempo y de recursos, tanto para la entidad pública como para los posibles socios privados. La alianza debe basarse en un acuerdo de distribución de riesgos bien estructurado (incluyendo disposiciones adecuadas de apoyo) que sea lo suficientemente flexible para permitir la adaptación a cambios internos y externos a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

Principales funciones:

- **Diseño del proceso:** proceso de adquisición, criterios de selección y evaluación, procedimientos.
- **Licitación, negociación, firma del contrato.**

Principales desafíos:

- **Diseño:** el diseño del contrato puede influir enormemente en la buena supervisión del contratista. La estrategia de supervisión debe comenzar a crearse cuando se estructura el trato, no después.
- **Negociación justa:** mantenga un equilibrio de poderes durante las negociaciones.
- **Equilibrio:** trate de hallar un equilibrio entre las obligaciones y la flexibilidad cuando elabore el contrato.
- **Creación de una alianza:** aunque es esencial contar con un contrato adecuadamente redactado e inequívoco, las alianzas productivas son el resultado de la actitud constructiva de las personas involucradas en el proceso, y no simplemente de los términos del contrato. Es especialmente importante que los gobiernos establezcan y cultiven esta actitud positiva durante la adquisición de la APP y, posteriormente, durante todo el período del contrato.

# Notas a las directrices en la fase de adquisición

## Notas a las directrices del proceso principal en la fase de adquisición

- Transparencia
- Rendir cuentas
- Gestión proactiva de riesgos

**[Complementos de información]**  
*Procurement Guidelines:  
EBRD, WB/IBRD  
ADB: AfDB, IADB*

**[Herramienta]**  
*WB/PPIAF2005: Approaches to  
private participation in Water  
Services – A Toolkit*

### 3.01 Diseñar los procesos de adquisición de manera transparente

Un plan de adquisición debe cubrir aspectos como la licitación, la negociación y la adjudicación del contrato. Con frecuencia, existen políticas nacionales vigentes que brindan un marco de adquisición. Dentro de este marco, considere lo siguiente:

- Organice un proceso de licitación transparente y responsable:
  - Esto incluirá normalmente una notificación formal pública de la licitación propuesta, un proceso de calificación previa y un enfoque estructurado para solicitar y evaluar propuestas.
  - Antes de diseñar el proceso de adquisición, solicite los aportes del Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 1.18 arriba).
  - Brinde el tiempo y el apoyo necesario al Comité de Grupos de Interés para llevar a cabo la revisión pública.
  - Revele las normas o procedimientos finales para el proceso de adquisición, incluyendo procedimientos de evaluación transparentes.
  - No cambie las reglas durante el proceso.
  - Establezca un Consejo de Evaluación de Contratos, designado por el gobierno local, para que se haga cargo del proceso de evaluación. Este Consejo tiene que estar bien equilibrado y depender principalmente de la autoridad a cargo de su designación, así como de los expertos y representantes de los usuarios de agua (es decir, delegados del Comité de Grupos de Interés).
  - Solicitar los aportes del Comité de Grupos de Interés con respecto a las normas de adquisición.
- Redacte una «solicitud de propuesta» (RfP, en inglés) clara, que articule los objetivos del programa y defina las normas de desempeño explícitas (acuerdo de nivel de servicio -SLA, en inglés-) que el postor ganador debe cumplir. Una solicitud de propuesta incluye generalmente:
  - Antecedentes y objetivos.
  - Descripción de los servicios deseados (véase Marco de Metas, Notas 2.03 y 2.28 arriba).
  - Criterios de evaluación y sus respectivos puntajes en la evaluación.
  - Requisitos de garantía y seguro.
  - Responsabilidades de financiamiento.
  - Responsabilidades para obtener permisos y cumplir con los reglamentos.
  - Información requerida (contenido, forma, frecuencia) para evaluar si el socio privado está operando de conformidad con las normas acordadas.
  - Términos del contrato.
  - Redactar acuerdos de servicio con términos y condiciones obligatorios y negociables.
  - Instrucciones para enviar una propuesta.

- Organice un proceso de licitación eficiente en términos de costos:
  - El costo de la licitación puede ser excesivo, lo que puede desanimar a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas.
  - En particular, es esencial brindar datos adecuados, financieramente confiables y operacionales con relación al contrato.
- Los criterios en función de los cuales se evaluarán a los postores:
  - Pueden incluir uno o más de los siguientes (dependiendo de la forma de contrato): costos de operación del sistema, tarifas, programas de inversión, normas de calidad del servicio, experiencia (y desempeño) en proyectos similares, metodología propuesta, experiencia del personal propuesto, etc.
  - Comunicar a los candidatos y al público el amplio marco de evaluación de las propuestas.
- Para evitar negociaciones difíciles sobre temas clave del contrato una vez que se haya seleccionado al postor ganador, considere solicitar una «carta de compromiso» conjuntamente con la propuesta, donde se indique que el postor está dispuesto a celebrar un contrato bajo los términos establecidos y que no se requerirá negociación alguna con respecto a los documentos de licitación finales después de la selección del postor ganador.
- Permita que la licitación esté abierta tanto a proveedores públicos como privados:
  - Evalúe la posibilidad de utilizar proveedores locales cuando sea posible.
  - Discuta el enfoque y desempeño de los proveedores de servicios potenciales en casos similares con el Comité de Grupos de Interés.
- Defina los procedimientos de reclamos y apelaciones:
  - ¿Quién se encargará de escuchar los reclamos y actuar como árbitro?
  - ¿Sobre qué base se escucharán los reclamos y apelaciones, incluyendo los requisitos y plazos formales?
  - Considere solicitar el depósito de un monto a fin de evitar reclamos frívolos.
- Si no se reciben propuestas:
  - Verifique si el modelo de APP elegido es apropiado.
  - Opte por la negociación directa. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este enfoque puede poner en desventaja a las municipalidades pues éstas poseen escasa experiencia en negociación; también carecen de transparencia y pueden dar lugar a casos de corrupción. Por otro lado, existen ventajas como los bajos costos de transacción.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local, regulador.*

· Gestión proactiva de riesgos  
· Transparencia

### **3.02 Impedir activamente la corrupción**

Es necesario tomar medidas concretas para reducir los riesgos de corrupción en cualquier APP. Estas medidas deben aplicarse desde el inicio, incluso a los documentos de diseño más provisionales, a fin de garantizar que un consultor deshonesto no dirija todo el proceso de preparación para beneficio de contratistas o proveedores preferidos.

- Posibles medidas anticorrupción:
  - Maximizar la transparencia de los procesos y transacciones.

**[Herramienta]**

Transparency International:  
Public Procurement:  
Integrity pact for public  
contracting

TI for public sector:  
Anti-corruption initiatives at local  
level

TI Principles for Business:  
Business Principles for  
Countering Bribery

- Garantizar la transparencia de todas las transacciones financieras durante la Fase de Adquisición ante el Comité de Grupos de Interés.
- Exigir una declaración de que no existe ningún conflicto potencial de intereses por parte de los actores involucrados (véase la Nota 1.20 arriba) y solicitar que se apliquen sanciones para aquellos que brindan declaraciones incorrectas.
- Supervisión independiente del proceso (por ejemplo, a través de las organizaciones de la sociedad civil o expertos contratados).  
Dicho proceso permite que los representantes de la sociedad civil tengan acceso a información confidencial. Es necesario establecer términos contractuales adecuados que garanticen que dichos datos están seguros y que no son divulgados a más personas.
- Aplique el «Pacto de Integridad de Contratación Pública» de *Transparency International* (TI). Este modelo puede aplicarse al contratar consultores o adjudicar cualquier forma de contrato para gestión delegada (véase la Nota 2.04 arriba). Además, establece los derechos y obligaciones contractuales de todas las partes frente al gobierno local, y elimina las incertidumbres con respecto a la calidad, aplicabilidad y ejecución de disposiciones penales y legales en un determinado país. El pacto de TI incluye:
  - Un contrato modelo entre un oficial gubernamental y las empresas que se presentan a concurso.
  - Una declaración de cada postor donde se comprometa a no pagar/ aceptar sobornos.
  - Una disposición que obligue a la divulgación de todos los pagos realizados con relación al contrato.
  - Una disposición donde cada postor reconozca explícitamente que el postor ganador deberá cumplir con el compromiso a rechazar sobornos, la obligación de divulgación y las sanciones asociadas hasta que el contrato se haya ejecutado en su totalidad.
  - Un conjunto de sanciones previamente establecido para cualquier postor que incumpla sus compromisos. Estas sanciones incluyen el rechazo de la adjudicación del contrato o la cancelación del mismo, renuncia a las garantías de seriedad y de fiel cumplimiento, responsabilidad por daños ante el gobierno local y los postores en competencia, exclusión de la parte que incumple de todo negocio con el gobierno durante un período de tiempo razonable.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local.*

- Orientación a los resultados
- Atención a la pobreza
- Incentivos compartidos

### **3.03 Crear incentivos explícitos para que el operador privado luche contra la pobreza**

Defina los incentivos en el documento de licitación de tal manera que el operador privado encuentre interesante atender a los clientes pobres. Tenga en cuenta que aún se podrían requerir subsidios públicos como parte de una estrategia clara en favor de los pobres, como en el caso de la prestación de servicios meramente públicos:

- Adjudicación del contrato: adopte criterios más cualitativos en lugar de centrarse exclusivamente en el precio (por ejemplo, báse en el número de conexiones que se instalará en lugar de la tarifa más baja);

*[Complementos de información]  
WB2002: Output-Based Aid:  
possible applications for the  
design of water concessions*

*[Complementos de información]  
Global Partnership on output-  
based aid [www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)*

*[Herramienta]  
WB2004: OBA PAYMENT  
MECHANISMS AND RISK  
MITIGATION*

mejor valor por precio.

- Asegúrese de que los niveles de servicio y tecnología puedan adaptarse a los requisitos locales.
- Elabore disposiciones para la participación de las ONG y OBC, que puedan tener un papel muy importante en la prestación de servicios dentro de estas comunidades.
- Promueva el uso de mano de obra local. Esto traerá un beneficio inmediato a las comunidades de bajos ingresos y ayudará a mejorar el perfil del proyecto.

Tenga en cuenta lo siguiente:

- Los residentes de las comunidades de bajos ingresos suelen carecer de habilidades, lo que significa que, en general, sólo podrán ofrecer mano de obra.
  - Evite imponer presiones irracionales sobre los contratistas para utilizar mano de obra local, especialmente en aquellos casos donde la necesidad de mano de obra sea limitada.
  - Problemas de control de calidad: los trabajadores no calificados necesitarán capacitación y un mayor control de calidad.
  - No espere que los residentes de las comunidades beneficiarias realicen labores que no están calificadas para hacer (aun cuando hayan recibido capacitación).
- Considere el uso de OBA tal como se describe en la Nota 2.08 arriba.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local, regulador.*

- Orientación a los resultados
- Gestión proactiva de riesgos

### **3.04 Invitar a los postores a utilizar enfoques innovadores**

- Solicite a los postores que opinen sobre las ambigüedades y contradicciones que ellos consideren que hayan encontrado en los documentos.
- En los casos pertinentes, se debe solicitar a los postores que realicen contrapropuestas o que propongan acuerdos técnicos o financieros alternativos, siempre que éstos beneficien a los pobres y sean económicamente viables e idóneos para cumplir con los requisitos.
- Los socios privados deben opinar sobre la idoneidad de los acuerdos financieros propuestos en favor de los pobres y sobre su viabilidad económica:
  - La ausencia de opiniones no exime al socio privado de cualquier responsabilidad por los problemas que los acuerdos financieros pudieran causar a los clientes pobres en una etapa posterior. Sólo mediante las opiniones vertidas en esta fase, los socios privados podrán asegurar que estos acuerdos funcionen de acuerdo a su perspectiva.
- El socio público debe evaluar los comentarios o contrapropuestas sobre acuerdos financieros en favor de los pobres, y describir claramente cómo resolverán cualquier problema o modificarán cualquier parte de los documentos finales propuestos (contrato, ordenanzas, etc.), antes de adjudicar un contrato.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, postores.*

### 3.05 Asegurarse de que el contrato contenga definiciones y metas claras

- Existen seis criterios principales que suelen considerarse en una licitación para una APP:
  - Área de servicio y ámbito de trabajo (véase la Nota 2.05 arriba).
  - Niveles de servicio: agua (calidad, presión, continuidad, pérdidas técnicas, etc.); saneamiento y alcantarillado (aguas residuales, mantenimiento de excedentes, etc.); servicio al cliente (facturación y cobro, respuestas a preguntas o reclamos, notificaciones de interrupción, etc.).
  - Tarifas: fórmula y estructura de las tarifas, indexación, criterios de ajuste y renegociación.
  - Nivel de compromiso social: dotación de personal, salarios, etc.
  - Niveles de inversión (cuando el contrato incluya rehabilitación y/o extensión): el nivel de inversión debe estar relacionado con el monto necesario para cubrir un área definida y niveles de servicio específicos. Debido a que la tarifa se calculará por metro cúbico de agua, debe determinarse el volumen esperado de agua que se suministrará para cubrir un área de servicios y nivel de servicios determinados, así como cualquier requisito de inversión posterior. También es preferible definir las metas (tiempo, cobertura, extensión, calidad, agua no contabilizada, etc.), y no únicamente el monto o método de inversión en el contrato.
  - Niveles de mantenimiento (por ejemplo, como un porcentaje anual del valor definido de activo o un monto fijo anual, etc.).
- Indique qué se espera del socio privado en lugar de cómo debe cumplir con las expectativas:
  - Considere soluciones técnicas innovadoras o acuerdos de abastecimiento con subcontratistas.
  - Deje claro que el tenedor del contrato es quien finalmente debe rendir cuentas al contratista público sobre el cumplimiento de los términos del contrato de gestión delegada.
- Otros elementos que el contrato debe abordar:
  - Asignación de riesgos: quién asume qué riesgos y en qué medida (véase la Nota 2.15 arriba).
  - Cambios en el entorno operativo, incluyendo cambios regulatorios (véase la Nota 2.14 arriba).
  - Requisitos de seguro y garantía.
  - Margen de fluctuación esperado para la tasa de rendimiento del operador.
  - Gestión y supervisión del contrato.
  - Vencimiento del contrato (véanse las Notas 3.06, 3.07 más adelante) y estado de los servicios y (para contratos de concesión y alquiler) estado de los activos.
- El contrato debe contener detalles y directrices claros sobre:
  - Quién (socio público o privado) asumirá la responsabilidad de comunicarse con el público.
  - La continuación del proceso de consulta pública durante el período del contrato con una frecuencia recurrente y cuando se tomen decisiones importantes que puedan causar incrementos en las tasas o alterar los servicios.
  - La transparencia de la información financiera, de los procesos, sistemas y niveles de servicio.

- Exija el desarrollo de capacidades del personal de la empresa de servicios:
  - El desarrollo de capacidades del personal local debe prepararlos para asumir operaciones y responsabilidades de gerencia después del vencimiento del contrato.
- El contrato debe estipular que:
  - El socio privado (a) acepta la responsabilidad de operar las instalaciones de conformidad con todas las regulaciones y (b) se compromete a celebrar acuerdos financieros destinados a beneficiar a los pobres, tal como se describe en los documentos de adquisición.
  - El socio público acepta la responsabilidad de asumir los pagos que le corresponde, otorgar licencias (véase la Nota 2.21 arriba), etc.
- Tenga en cuenta las dificultades que puedan surgir al momento de establecer las metas debido a la falta de información o la falta de confiabilidad de la misma, tal como se describe en la Fase I:
  - Posibles consecuencias en la operación: ingresos por debajo de lo proyectado, metas de reducción de pérdidas no realistas, etc.
  - Posibles consecuencias en la construcción: sobrecostos, demoras.
  - Ambos conllevarán a incrementos de tarifas y disputas contractuales que podrían poner en peligro el proyecto.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local, regulador.*

### **3.06 Definir los procedimientos de resolución en caso de incumplimiento de un contrato**

La «resolución por una causa» ocurre cuando ya sea el socio público o privado no cumplen con los términos del contrato.

- Casos de incumplimiento del contrato por parte del operador privado:
  - Incumplimiento frecuente de las metas del contrato.
  - Modificación de los objetivos del contrato sin autorización del regulador.
  - El operador privado comete un número específico de infracciones serias en un determinado período de tiempo.
  - El operador privado cae en bancarota.
- Casos de incumplimiento de contrato por parte del gobierno local:
  - Modificación de los objetivos del contrato sin autorización del regulador.
  - El gobierno local no cumple con las cláusulas del contrato en materia de inversión y otras medidas requeridas.
- Los criterios de resolución del contrato deben definirse con antelación, al igual que las «estrategias de salida» apropiadas y las sanciones/reembolsos financieros:
  - Deben determinarse, con antelación, las posibilidades de establecer acciones correctivas.
  - En caso de resolución por una causa, el socio público deberá ser compensado con un monto que cubra los costos de rectificación de los daños causados por el incumplimiento y por la transición hacia el operador público o a otro socio privado.
  - El socio público debe solicitar garantías que le permitan obtener una compensación en caso de incumplimiento. Éstas pueden incluir: una carta de crédito, una garantía de fiel cumplimiento, una



garantía de la empresa matriz u otras garantías.

- Pueden desarrollarse estimados razonables del costo máximo causado por los daños resultantes de la resolución del contrato.
- El contrato debe disuadir al socio público de incumplir el contrato. Debe buscarse la estabilidad del contrato para lidiar, por ejemplo, con una nueva administración local que desee tomar medidas adversas al proyecto por razones políticas. También es necesario contar con acuerdos adecuados para impedir y compensar los daños causados por el incumplimiento del contrato o el incumplimiento por parte del gobierno local. Entre estos acuerdos, están incluidas la reevaluación de las metas y obligaciones del operador privado (por ejemplo, demora, reducción de metas), la reducción de los derechos de licencia, la compensación del socio privado, entre otros.
- También es necesario determinar los procedimientos de apelación en el contrato.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, sector privado, regulador, Comité de Grupos de Interés.*

- Gestión proactiva de riesgos
- Orientación a los resultados

### **3.07 Definir los procedimientos de resolución en caso de «resolución por conveniencia»**

Esto ocurre cuando el socio público o privado desea resolver el contrato por algún otro motivo que no sea el cumplimiento deficiente. Los reglamentos son parte del contrato:

- Si el socio público inicia el proceso de resolución, el socio privado debe recibir una compensación por los costos de desmovilización e ingresos y beneficios perdidos.
- Si el socio privado inicia el proceso de resolución, es necesario que se reembolsen los costos al socio público para garantizar la continuidad y sustitución del contratista.
- El contrato debe especificar qué normas deben aplicarse y definir el proceso para alcanzar un acuerdo financiero.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado, regulador, Comité de Grupos de Interés.*

- Rendir cuentas
- Transparencia

### **3.08 Adjudicar el contrato de manera identificable**

El contrato debe adjudicarse de tal manera que permita maximizar el valor por el dinero de los consumidores.

- Evalúe las propuestas recibidas en términos de:
  - El cumplimiento de los procedimientos y requisitos legales de adquisición, tal como se establecen en las instrucciones de licitación.
  - Las modificaciones al contrato (si las hubiera) propuestas por los postores y su influencia potencial en la asignación de riesgos. Esto puede originar casos de incumplimiento (si la propuesta fuese solicitada en base a la aceptación incondicional del contrato preliminar); por otro lado, debe tomarse en cuenta el ajuste adecuado a los riesgos en la evaluación financiera a fin de asegurar que todas las

**[Herramienta]**  
*WB/PPIAF2005: Approaches to private participation in Water Services – A Toolkit*

propuestas sean comparadas de manera equitativa.

- La evaluación de las propuestas técnicas y financieras, utilizando puntajes predeterminados.
- Si se invitara a los licitadores a proponer (además de la propuesta base) variaciones al contrato preliminar a fin de entregar un mejor valor por el dinero, deberá realizarse una segunda ronda de evaluación (y negociación) después de la evaluación de la propuesta.
- La entidad adjudicadora debe poder justificar su elección del contrato ante los consumidores (véase también la Nota 3.01 arriba en los criterios de adjudicación).
- Véase también la Nota 3.12 más adelante, sobre métodos adecuados de participación de los grupos de interés.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, consejo de evaluación, Comité de Grupos de Interés.*

### Notas a las directrices del proceso de regulación en la fase de adquisición

• Transparencia

#### 3.09 Verificar la exactitud y transparencia del proceso de adquisición

- Establezca requisitos legales para la revisión de contratos preliminares y la consulta pública, incluyendo un cronograma definido para este proceso.
- Prepare sistemas de supervisión de procesos de licitación y asegure que se ciñan a los presupuestos.
- Asegúrese de que se sancione adecuadamente cualquier contravención a las normas durante la licitación/negociación del contrato o en la fase de preparación.
- Asegúrese de que todas las transacciones financieras estén disponibles para escrutinio del público durante la Fase de Adquisición (véase la Nota 3.02 arriba sobre corrupción), y de que todos los documentos se pongan a disposición del público y sean comprensibles.
- El regulador debe poner a disposición del público su evaluación sobre la transparencia y sobre el proceso de aportes públicos.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, gobiernos locales, postores, Comité de Grupos de Interés.*

• Atención a la pobreza  
• Transparencia  
• Protección de los recursos hídricos

#### 3.10 Revisar los acuerdos en favor de los pobres y las cláusulas de transparencia del contrato

El regulador debe prestar especial atención a temas críticos del contrato (véase la Nota 3.05):

- Revise y comente por escrito los acuerdos diseñados para beneficiar a los pobres en los documentos finales propuestos (contratos, ordenanzas, etc.), antes de la adjudicación del contrato:
  - En particular, el contrato debe estipular los criterios de desempeño para la atención de la pobreza (por ejemplo, el número de nuevas conexiones de servicios realizadas en cada período de tiempo) que el regulador considere adecuados.

- El regulador debe evaluar el impacto de estas medidas en favor de los pobres en el contrato en términos de inversión, subsidios y costos.
- Evalúe la idoneidad de los requisitos de transparencia del contrato:
  - Formule directrices de transparencia explícitas durante la Fase de Operación, y establezca claramente qué responsabilidades corresponden a cada parte.
  - Asegúrese de que el regulador pueda seguir monitoreando el cumplimiento durante la Fase de Operación.
  - Posibles excepciones: no deben revisarse los detalles financieros si la divulgación de los mismos pudiera tener un impacto significativo en la capacidad del socio público o privado para cumplir con sus obligaciones contractuales u otras obligaciones legales (por ejemplo, la divulgación de información sobre los flujos de efectivo de las partes involucradas podría impedirles obtener los préstamos que necesitan para cumplir con sus obligaciones contractuales).
- Revise y comente por escrito las obligaciones relacionadas con la protección de los recursos hídricos.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local.*

• Alianza con equilibrio de poderes

### **3.11 Evitar los vacíos legales**

En aquellos casos donde las partes hayan decidido seguir adelante con la Alianza entre los Sectores Público y Privado a pesar de no contar con una regulación adecuada (cuando no existe un marco legal satisfactorio o una autoridad reguladora) o donde no se haya podido remediar las deficiencias del régimen legal al momento de poner en marcha el proyecto, el contrato será el único instrumento de «regulación». Si éste fuera el caso:

- Establezca entidades especializadas, por ejemplo, una Unidad de Monitoreo de Contratos (CMU, en inglés):
  - La CMU es responsable de monitorear el contrato.
  - Decida cómo se designará a esta entidad (por ejemplo, por mutuo consentimiento entre el socio público y el socio privado) y cuál será su estatus al ser una entidad con participación equilibrada de los sectores público y privado.
  - Decida si esta CMU será parte del ministerio o la municipalidad, o si tendrá su propio estatus corporativo.
  - Defina las áreas de competencia de la CMU: sólo monitorear e informar, establecer sanciones por incumplimiento, asumir la toma de decisiones en caso de controversias, etc.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

## **Notas a las directrices de los procesos de apoyo en la fase de adquisición**

• Transparencia  
• Rendir cuentas  
• Gestión proactiva de riesgos

### **3.12 [Grupos de interés] Permitir la revisión del diseño, licitación, negociación y contrato del proceso de adquisición**

El Comité de Grupos de Interés desempeña un papel activo en la fase de

adquisición. Considere lo siguiente:

- Consulte con el Comité de Grupos de Interés sobre las normas de adquisición y la solicitud de propuesta, y comuníquese los aportes de manera transparente.
- Incluya a uno o dos representantes del Comité de Grupos de Interés en el consejo de evaluación de contratos (véase la Nota 3.01 arriba). A fin de garantizar la protección adecuada de la información confidencial, deberán firmar un contrato para este fin.
- Entregue un resumen del informe de evaluación al Comité de Grupos de Interés para someterlo a consulta, incluyendo el Acuerdo de Nivel de Servicio y los datos financieros clave:
  - Si el período de revisión fuera muy corto, el público podrá oponerse o tener dudas sobre su participación real en el proceso.
- Después de la adjudicación del contrato, entregue los documentos finales a los grupos de interés.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, gobierno local, consultores externos/revisores.*

• Alianza con equilibrio de poderes

### **3.13 [cap] Determinar las necesidades de desarrollo de capacidades en materia de adquisición y gestión de contratos**

La solicitud de propuestas, los acuerdos de nivel de servicio y otros documentos de adquisición incluyen diferentes demandas en términos de capacidades del socio público y los grupos de interés:

- Evite colocar a los empleados de la empresa de servicios públicos en puestos para los cuales no estén preparados.
- Analice las capacidades y necesidades de capacitación del socio público para la gestión eficaz del contrato.
- Brinde información adecuada a los representantes del Comité de Grupos de Interés sobre el consejo de evaluación de contratos.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: regulador, gobierno local, Comité de Grupos de Interés, consultores.*

• Transparencia

### **3.14 [Comunicación] Publicar los resultados del proceso de licitación**

A fin de evitar falsas expectativas y rumores, comuníquese activamente los resultados del proceso de licitación con énfasis en:

- Los resultados financieros.
- Los Acuerdos de Nivel de Servicio y los cronogramas.
- Cualquier desviación de los planes originales.
- Aquellas situaciones donde las propuestas difieran significativamente de los estimados.
- Los siguientes pasos del proceso.
- Funciones y responsabilidades.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, gobiernos locales, postores, ONG.*

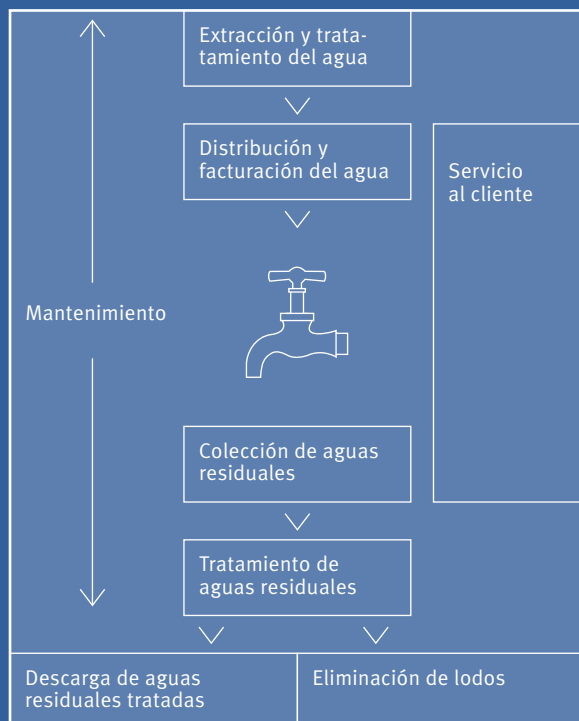
# Operación y monitoreo

**Proceso principal**  
Páginas 86–91

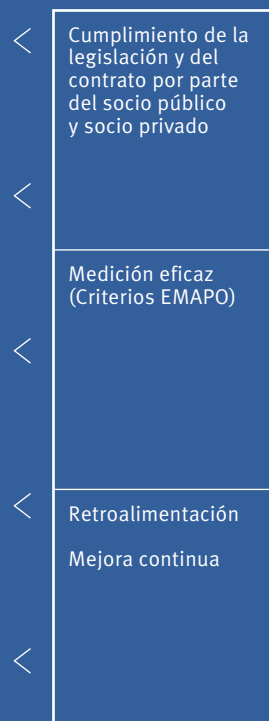
**Proceso de regulación**  
Páginas 91–96

**Procesos de apoyo**  
Páginas 97–102

## Operación de rutina



## Monitoreo



## Trabajos de construcción

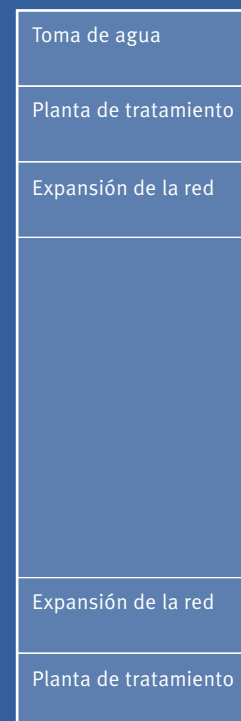


Figura 6: Relación entre operación y monitoreo

# Funciones y desafíos durante la fase de operación

El éxito de una alianza entre los sectores público y privado depende en gran medida de si los socios públicos o privados cumplen con los términos del contrato, pero también de la buena disposición para cooperar estrechamente y con una adecuada flexibilidad.

Principales funciones:

- **Prestación del servicio/operación:** producción de agua potable (toma de agua y tratamiento), distribución de agua potable entre los clientes, colección de aguas residuales, tratamiento y eliminación final de aguas residuales, medición y facturación.
- **Mantenimiento:** funcionamiento adecuado de los activos e instalaciones, red y otra infraestructura, reparación de tuberías, reducción de fugas.
- **Construcción:** desarrollo de la fuente, plantas de tratamiento, estaciones de bombeo, instalaciones de almacenamiento, extensión de la red y conexión de nuevos clientes.
- **Monitoreo/regulación:** aplicación de los términos del contrato por parte del socio público y privado, monitoreo del desempeño del operador, interpretación de términos clave del contrato.

Principales desafíos:

- **Flexibilidad** en respuesta a marcos y condiciones cambiantes (por ejemplo, activos en un estado inesperado, cambios en la demanda, variación de aspectos económicos y financieros).
- Comunicación proactiva entre los socios, solución de controversias en una fase inicial.
- Desarrollo de parámetros adecuados de monitoreo; para ser eficaces, los criterios deben cumplir con las condiciones **EMAPO**: **E**specífico: ¿miden lo que consideramos que deben medir? **M**edible: ¿proporciona el indicador datos medibles?, **A**lcanzables: el indicador identificado puede ser medido, pero ¿puede alcanzarse?, **P**ertinente: ¿consideran los actores y grupos de interés que el indicador es pertinente para el proyecto?, **O**portuno: ¿puede la información recopilarse de manera oportuna y a intervalos regulares (¿tiempo, esfuerzo, recursos?)

# Notas a las directrices en la fase de operación y monitoreo

## Notas a las directrices del proceso principal en la fase de operación y monitoreo

• Alianza con equilibrio de poderes

### 4.01 Diseñe a un gerente de contratos calificado

Cuando el socio público comience a delegar la prestación de servicios al operador privado, las habilidades y capacidades que necesitará para manejar el contrato serán muy diferentes a las requeridas en el pasado cuando se encargaba de brindar todos los servicios:

- Diseñe a una persona o equipo (gerente del contrato) del contratante público. Él o ella:
  - Tendrá la responsabilidad principal de manejar y supervisar el contrato.
  - Asegurará que el socio público cumpla con sus obligaciones contractuales.
  - Actuará como enlace principal con su contraparte privada.
- El gerente de contrato que representará a la entidad pública y privada deberá cumplir con los siguientes criterios para ser seleccionado:
  - No tener ningún interés creado en devolver las instalaciones al sector público.
  - Familiarizarse con la operación de las instalaciones.
  - Comprender de manera más detallada los términos y condiciones del contrato.
  - Acumular experiencia en el monitoreo del contrato.
  - Ser experto en negociación.
  - Tener excelentes habilidades interpersonales y de comunicación.
- Las habilidades del gerente de contrato deben reforzarse a través de:
  - La capacitación formal.
  - La preparación de ejecutivos.
  - Visitas a comunidades que tengan experiencia en APP.
- Como regla general, la entidad pública debe evitar poner a los empleados anteriores de la empresa de servicios públicos en puestos para los cuales no posean el *know-how* profesional requerido.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, capacitadores.*

• Orientación a los resultados  
• Mecanismos de financiamiento sólidos

### 4.02 Establecer una base económica adecuada

Una vez que los operadores asuman la responsabilidad del servicio de agua y saneamiento, sus actividades iniciales deben mantener un equilibrio adecuado entre:

- La priorización de las mejoras de los servicios para los clientes: medidas que demuestran un enfoque eficaz en el cliente.
- La mejora de la eficiencia operativa, por ejemplo, la instalación de un sistema riguroso de control de costos, la implementación de sistemas

eficaces de información de gestión.

- El incremento de ingresos, por ejemplo, la introducción de sistemas eficaces de facturación y cobro, la ejecución de programas para instalar medidores.
- Comunicación proactiva de medidas y esfuerzos eficaces.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado.*

• Orientación a los resultados

#### **4.03 Enfoque en el desarrollo de servicios eficaces**

Es necesario planificar y priorizar cuidadosa y detalladamente los programas relacionados con las inversiones (estipulados en el contrato), en base al análisis y consulta técnica y financiera:

- El operador privado desarrollará «planes de desarrollo de servicios» de conformidad con las disposiciones del contrato:
  - Debe presentarse un plan de desarrollo de servicios para todo el período del contrato ante el regulador a más tardar un año después de la fecha de inicio del contrato.
  - Debe presentarse anualmente un plan de desarrollo de servicios actualizado.
- Debe presentarse un Informe Anual cada año:
  - Estos documentos deben estar a disposición de todos los grupos de interés, incluyendo los clientes, y deben divulgarse activamente. Normalmente, la divulgación sería responsabilidad del regulador.
- Asimismo:
  - El socio público debe cumplir con sus obligaciones.
  - Los políticos no deben ejercer poder alguno en las operaciones diarias, lo cual podría influir, por ejemplo, en la ubicación de los trabajos de mejora.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, regulador, gobierno local.*

• Mecanismos de financiamiento sólidos

#### **4.04 Implementar el sistema de tarifas**

- El sector privado debe respetar el sistema de tarifas tal como lo define la política de tarifas (Nota 2.10 y 2.12 arriba).
- Si el operador privado desea ajustar las tarifas, debe enviar sus propuestas y los datos de desempeño financiero al regulador. Estos datos suelen incluir:
  - Gastos de operación y mantenimiento.
  - El desempeño de la inversión.
  - La combinación de fondos.
  - La información sobre las tasas de interés.
- Antes de implementar la estructura de tarifas, el regulador debe ofrecer al Comité de Grupos de Interés la oportunidad de comentar al respecto (véase la Nota 2.12 arriba).
- Informe a los consumidores sobre sus derechos y obligaciones.
- Responda a los reclamos y/o consultas de cualquier OSC con respecto al sistema de tarifas.
- En caso de conflictos, promueva el consenso a través de, por ejemplo, la



consulta con el Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 2.25 arriba).

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, regulador, Comité de Grupos de Interés.*

• Enfoque en el cliente

#### **4.05 Implementar sistemas de pago fáciles de utilizar para el cliente**

- Utilice sistemas de pago que se hayan adaptado a la situación local, tal como se definió durante la preparación y planificación (véase la Nota 2.13 arriba).
- Si los sistemas de pago no están contemplados dentro del contrato, deben discutirse y acordarse con el Comité de Grupos de Interés al inicio de la Fase de Operación (véase la Nota 1.18 arriba).

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, clientes, Comité de Grupos de Interés.*

• Enfoque en el cliente  
• Incentivos compartidos

#### **4.06 Mejorar continuamente el servicio al cliente y la percepción del servicio**

El enfoque en el cliente no sólo es dominio del gerente de servicios al cliente, sino que también es un asunto de cultura corporativa, de la dedicación de la organización a servir a sus clientes:

- Establezca oficinas locales de servicio al cliente y una gama de canales de comunicación con clientes, que se adapten a sus preferencias:
  - Establezca oficinas locales de servicio al cliente para el procesamiento de las transacciones. En los lugares donde el analfabetismo es generalizado y los servicios postales y telefónicos son poco fiables, la gente suele preferir el contacto personal.
  - Las oficinas sirven como centros donde los clientes pueden presentar sus reclamos.
  - Éstas brindan un canal para el intercambio de información.
- Establezca y comunique activamente una carta del cliente donde se declaren públicamente las funciones y responsabilidades de la empresa de servicios y los derechos de sus consumidores:
  - La carta establece las funciones de la empresa de manera transparente y define cada servicio prestado por la empresa de servicios así como las obligaciones de cada parte (proveedor de servicios y cliente).
  - Establece la rendición de cuentas sobre el servicio y crea una relación cordial con los clientes.
  - Presente la eficiencia y confiabilidad del servicio prestado por la empresa de servicios.
- Cree métodos/procedimientos para aceptar, procesar y resolver problemas/reclamos del cliente y establezca plazos de tiempo para brindar respuestas y soluciones. Las preguntas y reclamos frecuentemente giran en torno a lo siguiente: lectura de medidor, facturación y cobro, conexión y cobros de conexión, reparaciones mayores, conexiones ilegales, interrupción del servicio.
- Institucionalice la colaboración estrecha dentro de los departamentos de la empresa de servicios a fin de ayudar al personal en el primer contacto con el cliente para brindar un servicio de calidad al mismo.

**[Complementos de información]**  
DFID/WELL2001 Customer relations management, Part A: Introduction

**[Herramienta]**  
DFID/WELL2001 Customer relations management, Part B: Draft Customer Service Guidelines

- Debido a que gran parte del personal de la empresa de servicios tendrá experiencia en ingeniería o, si viene del extranjero, podría no estar familiarizado con la situación local, es posible que requiera capacitación en:
  - Cuidado del cliente, especialmente cuando las tecnologías nuevas o alternativas y las conexiones de bajo costo difieren de las prácticas tradicionales.
  - Métodos participativos (especialmente en funciones de ingeniería).
  - Capacitación en seguridad: actualizaciones y acceso a cursos de actualización.
- Participar activamente en la gestión de la demanda a través de la información.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, personal.*

- Atención a la pobreza
- Incentivos compartidos
- Gestión proactiva de riesgos

**[Complementos de información]**  
*BPD2004, The Partnership  
 Paperchase: Structuring  
 Partnership Agreements in Water  
 and Sanitation in Low-  
 Income Communities*

**[Herramienta]**  
*WEDC2000: Performance  
 Monitoring of Micro-contracts  
 for the procurement of urban  
 infrastructure*

#### **4.07 Utilizar entidades locales**

El empleo de subcontratistas permite desarrollar una economía local e involucrar a la gente de la localidad en la construcción y operación de las instalaciones de agua, creando, de este modo, una especie de «apropiación local». También ayuda a reducir la dependencia de una comunidad en las capacidades y labores importadas (véase también la Nota 3.04 arriba).

- Considere todos los subcontratistas locales posibles:
  - Sector privado local formal: se puede contratar a pequeñas y medianas empresas (PYMES) para cumplir funciones específicas (por ejemplo, medición, facturación, reparación).
  - Sector privado local informal: usualmente, estas entidades podrán cumplir con una variedad de funciones.
  - ONG o grupos de la sociedad civil para interacción social, encuestas, etc.
- La subcontratación (por ejemplo, lectura de medidores) puede ser una alternativa interesante para ambas partes:
  - Puede permitir que las funciones se cumplan de manera rentable.
  - Los vínculos estrechos con la comunidad local pueden facilitar el cobro de los pagos.
  - Puede reforzar las comunicaciones con los consumidores.
  - En casos extremos (por ejemplo, de inseguridad y tensión social), las entidades locales serán los únicos actores que podrán operar con algún grado de seguridad.
- Los subcontratistas pueden requerir desarrollo de capacidades si tienen escasa experiencia comercial.
- Los subcontratistas quizás necesiten cambiar su mandato si los acuerdos actuales los excluyen de las actividades «comerciales».
- Cuando el operador privado desee subcontratar entidades locales:
  - Contrate personal externo solo cuando tenga la capacidad de entrenar a los subcontratistas.
  - Defina los reglamentos vinculantes.
  - Note que el operador privado que ha celebrado el contrato con el contratista público sigue siendo responsable ante el gobierno local y los clientes.
  - Consulte con los líderes locales/representantes comunitarios para

investigar la reputación de los subcontratistas potenciales. Elegir subcontratistas de buena reputación permitirá mejorar la aceptación de la empresa de servicios.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: OBC, ONG, sector privado informal, sector privado.*

· Rendir cuentas

#### **4.08 Introducir sistemas acordados de medición rutinaria**

- Deben entregarse informes de desempeño con una frecuencia claramente definida (por ejemplo, trimestralmente, semestralmente y anualmente. Véase la Nota 4.11 más adelante para ver los indicadores).
- El operador privado debe contratar empresas para realizar una auditoría independiente (técnica y financiera).
- Monitorear la calidad de las aguas residuales industriales que ingresan a los sistemas de alcantarillado y, en caso de incumplimiento de las normas acordadas (ley ambiental, etc.), informe esto a la autoridad responsable.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, regulador.*

· Incentivos compartidos

#### **4.09 Introducir un programa de incentivos en base al desempeño para el personal**

La definición de criterios de desempeño individuales para el personal es, con frecuencia, un tema delicado y puede tomar cierto tiempo:

- Como primer paso, podría crearse un esquema de bonos que se relacione con lo siguiente:
  - Lograr una alta calidad de agua potable.
  - Alcanzar de manera consistente los estándares acordados de aguas residuales.
  - Alcanzar estándares definidos de servicio al cliente.
  - Alcanzar los niveles definidos de eficiencia en el cobro.
- Cualquier esquema de incentivos laborales debe revisarse con regularidad a fin de asegurar que brinde los beneficios deseados.
- Evite introducir prácticas que exoneren a los empleados de la empresa de servicios del pago de su consumo de agua.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, personal.*

· Transparencia

#### **4.10 Brindar información sobre el estado de la prestación del servicio y los avances del contrato**

Tanto el socio público como privado deben participar activamente en la entrega de información pertinente al público y en la coordinación eficaz de dicha información, tal como se describió en la Nota 4.31 más adelante:

- En su comunicación con el público, el socio privado es responsable de:
  - Informar sobre el estado de la implementación y construcción.
  - Brindar información actualizada a los clientes potenciales sobre cualquier cambio en las fechas de conexión si los programas cambiasen.

- Brindar esta información a través de facturas mensuales, reuniones públicas y materiales educativos.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado, contratistas.*

## Notas a las directrices del proceso de regulación en la fase de operación y mantenimiento

- Rendir cuentas
- Incentivos compartidos
- Orientación a los resultados
- Protección de los recursos hídricos

### [Herramienta]

*WHO2000 Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries*

*WEDC2003: Addendum to WHO-tools:*

### 4.11 Monitorear las operaciones desde el inicio

- El desempeño del sistema debe supervisarse a través de indicadores seleccionados al inicio del proceso, y los resultados deben informarse al regulador y posteriormente al público.
- La medición del desempeño no sólo debe recopilar datos, sino también convertir dichos datos en información. En general, estos son los pasos que deben seguirse:
  - ¿Qué medir? (Véase más adelante) - Dependiendo de las metas que se planeen alcanzar, concéntrese en unos cuantos indicadores clave. Éstos deben seleccionarse por la información que brindan (áreas que requieren modificación, áreas que requieren mayor supervisión) y cumplir con los criterios EMAPO (específicos, medibles, alcanzables, pertinentes, oportunos).
  - ¿Cómo medir? - Relacione los indicadores con los objetivos y «temas» clave de desempeño, (por ejemplo, valor por el dinero, equidad, eficacia), descarte los indicadores que se superpongan, establezca las definiciones.
  - ¿Cómo recopilar datos? - Considere las posibilidades de racionalizar los ejercicios de recopilación de datos, evalúe nuevamente los indicadores si la recopilación de datos es muy costosa, acuerde la frecuencia de la recopilación de datos, asigne funciones para la recopilación de datos.
  - ¿Cómo analizar y presentar los datos? - Determine los sistemas de análisis de datos, desarrolle gráficos y otras formas claras de presentar datos.
  - ¿Qué hacer con los datos? - Introduzca los resultados en el ciclo de presupuestación y planificación, evalúe nuevamente las implicancias políticas, ajuste los objetivos futuros de ser necesario, aplique incentivos bonus/malus en los casos que lo requieran.
- Las áreas cuyo desempeño se medirá son generalmente:
  - El número de clientes a los que se está atendiendo (agua y saneamiento).
  - La calidad de los bienes y servicios entregados.
  - La satisfacción del cliente (es decir, el número de reclamos del cliente).
  - El control de costos/desempeño económico (abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, protección de fuentes), eficiencia financiera (coeficiente de cuentas por cobrar al día, eficiencia en el cobro de facturas), liquidez, rentabilidad (coeficiente de operación, rendimiento sobre los activos fijos), capacidad de pago (coeficiente de endeudamiento).

- La inversión.
- Las tasas de extracción de agua de las fuentes y cualquier sobreextracción que pudiera ocurrir (tasa de abstracción con respecto a la capacidad de la fuente y/o volúmenes de extracción de agua autorizados, específicamente reservados para su uso como agua potable frente a otros usos como el riego o la producción de energía por parte del gobierno local).
- La calidad de la fuente (contaminación a través de la minería, industria, agricultura).
- El consumo de energía.
- El agua no contabilizada: técnico (pérdidas durante el tratamiento y distribución); comercial (eficiencia en el cobro de facturas. Véase arriba); en comparación con las previsiones de pérdida en el plan de desarrollo de servicio.
- Cualquier interrupción planificada y no planificada en el servicio.
- La calidad del agua tratada que será suministrada y cualquier incumplimiento de los estándares.
- La calidad de las aguas residuales descargadas en las corrientes de agua y cualquier incumplimiento de los estándares.
- Seguridad.
- Programa, estado técnico y financiero de los avances del proyecto (si los hubiera).
- Defina cómo y cuándo debe presentarse la información sobre el desempeño al regulador (en caso de que esto aún no se haya establecido en el contrato).
- Utilice los incentivos para reforzar el desempeño, si esto estuviera estipulado en el contrato.
- En caso de ser necesario, establezca multas o sanciones en base al reglamento. Deben imponerse multas y sanciones por:
  - La sobreextracción de fuentes de agua.
  - La interrupción de la producción de agua.
  - La incapacidad de cumplir con los estándares de agua potable o aguas residuales.
  - La contaminación de los recursos hídricos.
  - No comunicar sobre interrupciones planificadas.
  - El incumplimiento en el pago de los cargos (la pena correspondiente podría ser la desconexión del sistema).
  - Descarga no autorizada de desechos industriales en alcantarillas.
  - Incumplimiento de las normas de consentimiento de desechos industriales.
  - Conexiones no autorizadas a los sistemas.
- Solicite las opiniones de los «grupos de interés» al evaluar la seriedad de los «delitos menores» y antes de tomar cualquier acción punitiva o derivar un caso para tomar dicha acción.
- Las multas deben calcularse de acuerdo al:
  - Área afectada.
  - Severidad del delito cometido.
  - Duración/tiempo necesario para la reparación.
  - Tiempo transcurrido antes de la reparación/sustitución del servicio.
  - Número de delitos.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: operador privado, regulador.*

· Protección de los recursos hídricos

#### **4.12 Promover activamente las medidas de conservación del agua**

Según el criterio del regulador y en base a los estándares de gestión de recursos (véase la Nota 2.21 arriba):

- Defina las metas de mejora de la eficiencia en el uso del agua, vinculadas a los incentivos.
- Promueva la conservación del agua antes de otorgar nuevas licencias de extracción y descarga de aguas residuales. Averigüe si se puede evitar extracciones de agua adicionales:
  - Brinde prioridad a la reparación de fugas.
  - Introduzca un sistema de facturación eficaz a fin de desalentar el desperdicio de agua.
  - Exija y supervise los programas de gestión de la demanda del operador privado.
  - Deben ofrecerse incentivos para estimular a las personas a alcanzar o superar las metas de conservación; asimismo, debería aplicarse la eliminación de los incentivos cuando no se cumplan las metas propuestas.
- Cuando sea necesario, otorgue licencias de extracción de agua:
  - De conformidad con los avances del proyecto.
  - Establezca un precio para las licencias de acuerdo con la política de tarifas y la legislación nacional.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: operador privado, regulador, gobierno local.*

· Enfoque en el cliente  
· Mecanismos de financiamiento sólidos

#### **4.13 Manejar eficazmente las revisiones de precios**

- Las tarifas se revisan con regularidad tal como se establece en la política de tarifas (Notas 2.10 y 2.12 arriba) y en el contrato, en base a la revisión de la información del operador (Nota 4.04 arriba) y en consulta con el Comité de Grupos de Interés (o el grupo dentro del Comité de Grupos de Interés responsable de la asesoría en materia de tarifas) (Nota 4.23 más adelante):
  - Componentes de la tarifa (cargo por consumo de agua, cargo por alcantarillado, cargos de conexión de agua y alcantarillado).
  - Pago de la tarifa (un pago por todo, pagos separados).
  - Estructura tarifaria: pago fijo independientemente del consumo (no medido) y/o pago en base al consumo (medido), tarifas subsidiadas.
  - Frecuencia de pago (mensual, bimestral).
  - Medidas que se tomarán en caso de incumplimiento.
  - Asignación del trabajo que realizarán los consumidores (excavación de la instalación, etc.).

Los temas clave son:

- Designar a un panel de expertos independientes para resolver las disputas relacionadas con los ajustes de la tarifa es, con frecuencia, una solución rentable y flexible:
  - El panel de expertos en tarifas realiza recomendaciones.

- Las normas para designar a este panel deben estipularse en el contrato.
- La decisión final está en manos del regulador.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, operador privado, panel de expertos en tarifas, Comité de Grupos de Interés.*

· Mecanismos de  
financiamiento sólidos

#### **4.14 Examinar la eficacia de los subsidios**

- Los socios públicos y privados deben cumplir con todos los términos de los documentos del contrato (financiero y otros) diseñados para beneficiar a los pobres y con cualquier otra ley o reglamento aplicable, incluyendo las modificaciones a los requisitos de supervisión realizados por el regulador.
- Investigue quién recibe finalmente los subsidios y compare esta información con los datos/supuestos iniciales en la política de subsidios (véase la Nota 2.11 arriba):
  - Realice encuestas de hogares.
  - Utilice las OBC y ONG.
- Determine el costo real de los subsidios y aclare que alguien está pagando ese costo.
- Proponga posibles mejoras para hacer que las políticas de subsidio sean más claras, transparentes y eficaces.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: operador privado, regulador, Comité de Grupos de Interés, Grupo de Asesoría en Pobreza, ONG.*

· Enfoque en el cliente  
· Orientación a los resultados

#### **4.15 Introduzca un sistema de mejora continua del desempeño**

- El sistema debe incluir todos los temas regularmente abordados en encuestas periódicas de satisfacción del cliente:
  - Apariencia del agua potable.
  - Sabor del agua potable.
  - Interrupciones en el abastecimiento de agua potable.
  - Tiempo de respuesta a los reclamos de los clientes.
  - Baja presión en la cañería.
  - Inundación de agua de las alcantarillas.
  - Bloqueos en alcantarillas.
  - Malos olores provenientes de las alcantarillas.
  - Instalaciones comunales inadecuadas (letrinas).
- Introduzca un sistema de referencia: compare sistemáticamente el desempeño no sólo en función a las metas, sino también en función a las metas de otras empresas de servicio.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: operador privado, regulador.*

**[Herramienta]**  
worldbank benchmarking  
network:  
[www.IB-Net.org](http://www.IB-Net.org)

#### 4.16 Definir los procedimientos para resolver los reclamos de los clientes

Los procedimientos claros y transparentes para resolver los reclamos de los clientes permiten dar mayor realce a los derechos de los consumidores.

- Los reclamos deben dirigirse al operador privado:
  - El operador privado debe establecer métodos/procedimientos para aceptar, procesar y resolver los problemas del cliente, y establecer plazos de tiempo para hallar soluciones acordes con la naturaleza del problema (véase la Nota 4.06 arriba).
  - El regulador aprueba el sistema propuesto relacionado con los criterios definidos en el contrato.
- Si el operador privado no responde satisfactoriamente a un reclamo, el cliente debe tener otras opciones para presentar su caso. Estas opciones pueden incluir:
  - El regulador: los consumidores domésticos deben tener fácil acceso al regulador para presentar sus reclamos.
  - Un defensor del pueblo independiente, o un consejo de mediación en caso de controversias con el cliente designado por el gobierno local, conformado por hombres experimentados (véase la Nota 1.24 arriba). Nuevamente, estas opciones deben estar a disposición de los clientes pobres y analfabetos (el gobierno debe designar al consejo y/o al defensor del pueblo, los mismos que deben figurar en el marco regulador). Debe tomar decisiones rápidamente.
  - Las cortes.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, operador privado, consejo de mediación en caso de controversias con el cliente.*

#### 4.17 Establecer contactos directos con los clientes

Los reguladores deben buscar maneras de captar las opiniones y experiencias de los consumidores domésticos, especialmente de los pobres.

Por lo tanto, deben:

- Participar en las reuniones del Comité de Grupos de Interés y en otras reuniones de la comunidad y grupos focales.
- Conducir encuestas regulares de clientes.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, Comité de Grupos de Interés.*

#### 4.18 Realizar una revisión del(de los) proyecto(s)

Inspeccionar los activos regularmente a fin de determinar si están en las condiciones que el contrato estipula, y si se han alcanzado los beneficios definidos así como los criterios de servicio al cliente:

- Invitar al Comité de Grupos de Interés a comentar si se han alcanzado las expectativas.
- Si se concluyera que los servicios estuvieron por debajo de las metas establecidas en el contrato, determine si esto se debe a fallas operativas o de construcción.
  - Si son las fallas de construcción las que están causando problemas,



es necesario que éstas sean remediadas bajo los términos del contrato original.

- Si existen problemas operativos, deben establecerse metas para mejorar cualquier aspecto de la prestación de servicios de agua que esté fallando y que impida cumplir con los estándares o expectativas de los clientes.
- Si no se remedian los problemas, el regulador debe imponer sanciones acordes con los términos del contrato.
- Si la falla se debe:
  - Al contratista u operador, deben imponerse multas o penas.
  - A otros factores como el crecimiento de la población, es posible que se necesiten mayores inversiones. En estas circunstancias, el regulador debe acordar con la entidad operadora un programa de inversión adecuado diseñado para superar los problemas.
  - Al desempeño deficiente causado por los actos u omisiones del socio público o del regulador –por ejemplo, negativa del socio público a invertir o rechazo de incrementos adecuados en la tarifa –, estas partes deberán asumir la responsabilidad por el incumplimiento de las metas.
  - A la cooperación insuficiente de los grupos de interés, el regulador debe solicitar a la entidad operadora que se una a los grupos de interés a fin de lograr la cooperación requerida para alcanzar el éxito.
- Si hubieran opiniones divergentes en cuanto a las causas de la falla o al logro de las condiciones de los activos, quizás sea necesario introducir procedimientos de arbitraje de conformidad con los procedimientos de regulación definidos (véase la Nota 5.02 más adelante) o renegociar el contrato.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado, regulador, Comité de Grupos de Interés.*

- Transparencia
- Rendir cuentas

#### **4.19 Publicar los resultados del proceso de regulación**

- Informe a los grupos de interés que utilizan los sistemas de comunicación establecidos (véase la Nota 1.26 arriba) sobre:
  - Todas las faltas en el cumplimiento de los estándares y las multas o sanciones impuestas, así como los resultados positivos de los procedimientos de regulación.
  - Todas las licencias y autorizaciones que el regulador haya emitido. En algunas circunstancias, la confidencialidad comercial puede impedir legalmente la divulgación total de los detalles sobre los permisos de aguas residuales industriales.
  - La emisión de informes regulares (anuales) sobre el cumplimiento de los reglamentos y el nivel de satisfacción del cliente alcanzado.
- Coordine las actividades de información del socio público y privado (véase la Nota 4.31 más adelante).

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador.*

· Rendir cuentas

#### **4.20 [Grupo de Interés] Establecer una unidad de negocios dentro del proveedor privado de servicios que asuma los temas ambientales y sociales**

Este grupo será responsable de establecer relaciones con las personas e instituciones clave dentro de las comunidades objetivo y de cooperar con el Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 1.18 arriba):

- Debe establecerse un equipo para la puesta en marcha dentro de la empresa privada de servicios de agua, al cual se le asignará la función de promover y facilitar el proceso para definir conjuntamente con el Comité de Grupos de Interés el sistema de comunicación entre los grupos de interés y la empresa de servicios.
- Asigne un Oficial de Enlace con la Comunidad (debe hablar la lengua local, posiblemente residentes).
- Para tareas desafiantes, que exijan *know-how* y habilidades especiales, utilice profesionales (por ejemplo, sociólogos).

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: operador privado, Comité de Grupos de Interés.*

· Alianza con equilibrio de poderes  
· Rendir cuentas

#### **4.21 [Grupo de interés] Mantener la comunicación regular con los grupos de interés**

Use el Comité de Grupos de Interés establecido (véanse las Notas 1.17 a 1.19 arriba) para mantener la alianza vigente. De ser necesario, sostenga reuniones durante la fase de construcción, incluyendo visitas al sitio:

- Los socios públicos y privados y el regulador deben participar en un diálogo regular (véase también la Nota 4.31 más adelante) destinado a la mejora continua del desempeño.
- Utilice las reuniones regulares como «sistemas de alerta temprana»:
  - Trate de comprender de antemano cuáles podrían ser las acciones de los clientes, como por ejemplo, por qué podrían tener problemas al conectarse a los sistemas.
  - Utilice las reuniones como un foro para investigar cualquier insatisfacción que los grupos de interés pudieran tener con respecto a las instalaciones o la manera en que éstas se están operando.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, operador privado, gobierno local.*

· Rendir cuentas  
· Orientación a los resultados

#### **4.22 [Grupos de interés] Evaluar la idoneidad de la cooperación de los grupos de interés**

Si los enfoques participativos son aplicados tal como se recomienda en estas directrices, supervise su eficacia e idoneidad. Debe contratarse a un grupo independiente para realizar una evaluación de desempeño e informar sobre los resultados al regulador:

- Mida la cooperación de los grupos de interés en función de los niveles de participación acordados (véanse las Notas 1.19, 1.18 arriba).

- ¿Ha contribuido la cooperación de los grupos de interés al logro de soluciones más eficaces o ha dilatado o, incluso, dificultado, el proceso?
- De ser necesario, proponga, negocie e introduzca modificaciones a la estructura y procedimientos de cooperación de los grupos de interés.

*Responsable o líder: operador privado.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés (Grupo asesor en temas de pobreza y tarifas), operador privado, gobierno local, regulador.*

#### **4.23 [Grupo de interés] Iniciar la discusión sobre cambios en las tarifas**

Una vez que se hayan presentado las propuestas para el contrato y éste haya sido adjudicado, se supone que los Acuerdos de Niveles de Servicio deseados para el período del contrato ya se han determinado. Los ajustes periódicos de la tarifa deben realizarse en base a un mecanismo bien definido (véase la Nota 2.12 arriba), y no deben ser objeto de discusión pública. Sin embargo, debido a que las tarifas constituyen un tema sensible, y generalmente están sujetas a cambios (véanse las Notas 4.04 y 4.13 arriba), es importante mantener una comunicación constante con el Comité de Grupos de Interés sobre la estructura tarifaria.

- Ponga las estadísticas operativas y los informes relacionados con los acuerdos financieros y técnicos en favor de los pobres a disposición de los grupos de interés, asegurándose de que sean fácilmente comprensibles para el público general.
- Informe al Comité de Grupos de Interés sobre cualquier propuesta de cambio en:
  - Las tarifas.
  - Otros cargos al cliente.
  - La compensación del socio privado.
- La decisión final sobre las tarifas y los cargos es responsabilidad del regulador.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: Comité de Grupos de Interés, operador privado, regulador.*

- Rendir cuentas
- Transparencia
- Orientación a los resultados

**[Mejores prácticas]**  
PPA Project in Manila

#### **4.24 [Grupo de interés] Considerar una iniciativa de evaluación del desempeño público**

La evaluación del desempeño público (PPA por sus siglas en inglés) puede ayudar a crear informes públicos confiables sobre el desempeño del servicio y a establecer una base para la discusión de mejoras en un contexto más amplio del desarrollo municipal/urbano:

- Utilícelo como una «herramienta de la alianza», no como otra forma de auditoría externa.
- La evaluación debe incluir:
  - Datos del proveedor privado de servicios.
  - Percepción de los consumidores con respecto al servicio según las encuestas.
  - Datos de salud pública (de estar disponibles a nivel de sector/distrito del municipio).
- Considere en cada lugar:
  - La red (calidad, interrupciones, presión, roturas, fugas).

- La calidad del agua (sabor, olor, contenido de coliformes/cloro).
- La respuesta a los servicios (porcentaje de reclamos, velocidad de respuesta, velocidad de resolución, eficacia de la resolución).
- La cobertura.
- Elabore los datos por sector/distrito del municipio.
- Organice la PPA a través del regulador o contrate a un equipo de proyecto independiente para establecer el sistema y proceso de PPA.
- Por otro lado, si se acuerda previamente con el Comité de Grupos de Interés (véase la Nota 2.01 arriba), el proveedor de asistencia técnica de dichos Comités también puede supervisar la gestión del contrato durante la fase de operación, rindiendo cuentas a la comunidad a través de reuniones comunales e informes independientes.
- Compare los resultados con los resultados de otras empresas de servicios (*benchmarking*).

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, gobierno local, operador privado, Comité de Grupos de Interés, consultores.*

- Transparencia
- Enfoque en el cliente

#### **4.25 [Grupo de interés] Discutir la eficacia del proceso de regulación**

Solicite que el Comité de Grupos de Interés comente sobre temas como:

- Documentación inadecuada o posible incumplimiento de los acuerdos financieros, institucionales o técnicos a favor de los pobres.
- Modificaciones de los requisitos de supervisión efectuadas por el regulador.
- No obstante, la decisión siempre será responsabilidad del regulador.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, Comité de Grupos de Interés.*

- Orientación a los resultados
- Transparencia
- Alianza con equilibrio de poderes

#### **4.26 [cap] Establecer un sistema de gestión de conocimientos**

Las empresas de agua y otras instituciones relacionadas con el agua generalmente participan en operaciones a largo plazo; sin embargo, con frecuencia, no manejan adecuadamente los conocimientos y los procesos de información que son esenciales para su desempeño y éxito y que permiten a la organización aprovechar las nuevas oportunidades en sus operaciones futuras y manejar la incertidumbre:

- Establezca la gestión de conocimientos, incluyendo un ciclo de monitoreo y aprendizaje incorporado que cubra todos los aspectos (técnico, social, institucional, económico, ambiental, normas y reglamentos).
- Asegúrese de que el *know-how* permanezca dentro de la empresa de servicio/institución y esté disponible independientemente de las personas clave.
- Establezca una dirección y propósito claros para la recopilación de información estratégica.
- Emplee herramientas modernas de gestión de conocimientos para poder manejar, por lo menos, los conocimientos explícitos disponibles en sus sistemas y organizaciones (manuales, descripciones de funciones y procesos, etc.).

- Utilice los conocimientos tácitos del personal experimentado y póngalos a disposición de los demás.

*Responsable o líder: operador.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado, regulador.*

• Enfoque en el cliente

#### **4.27 [cap] Educar a los usuarios de agua**

- Los programas de extensión se desarrollan durante la fase de operación, y deben estar acompañados de programas de información y educación que deben implementarse poco tiempo antes de instalar las conexiones. Dichos programas deben abordar los siguientes temas:
  - Higiene básica.
  - Eficiencia en el uso del agua (gestión de la demanda).
- Frecuentemente es útil solicitar a personajes importantes de una comunidad que supervisen el uso de instalaciones comunitarias y brinden asesoría sobre:
  - Las conductas.
  - La nueva tecnología.
  - Los incentivos económicos para la conservación.

*Responsable o líder: operador.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado, regulador, facilitadores.*

• Orientación a los resultados  
• Enfoque en el cliente

#### **4.28 [cap] Capacitar a contratistas locales o personal local**

Realice sesiones de capacitación de conformidad con las funciones y necesidades locales:

- Capacite a los albañiles y contratistas en reglamentos (legales) de seguridad y medidas de seguridad específicas.
- Los albañiles y contratistas locales pueden requerir capacitación en las prácticas de higiene que se adoptarán durante la fase de construcción y operación. Esto incluye:
  - Mantener las herramientas limpias (incluyendo la esterilización de las herramientas especiales).
  - Asegurar que las herramientas utilizadas en las instalaciones de agua potable no se utilicen en las instalaciones de saneamiento.
  - Seguir las normas de higiene cuando el personal pase de las instalaciones de agua potable a las instalaciones de saneamiento.
- Los proveedores locales a pequeña escala que siguen operando como parte del nuevo régimen de servicios de agua también necesitan recibir educación en temas de higiene (véase arriba).
- El personal local de la empresa de servicios que opera las instalaciones de agua y saneamiento debe estar totalmente capacitado y listo para asumir las funciones de mantenimiento y operación en caso de que un contratista extranjero abandone el proyecto.

*Responsable o líder: operador.*

*Posibles actores: clientes, operador privado, regulador.*

#### 4.29 [cap] Capacitar a las comunidades si fuera necesario

Es probable que las comunidades necesiten capacitación en varios niveles y temas:

- Organice las iniciativas de educación y capacitación comunitarias a fin de que las comunidades puedan manejar sus propias extensiones pequeñas e instalaciones domésticas en el punto más remoto:
  - Trabajo (por ejemplo, plomería/fontanería, desarrollo de pequeños negocios).
  - Operación y mantenimiento (contabilidad, gestión comunitaria).
- Los consumidores tienen un bajo conocimiento de los temas legales y, por lo general, no están al tanto de los derechos que les corresponden al momento de firmar un contrato:
  - Los grupos comunitarios deben recibir instrucción en materia de derechos legales, obligaciones contractuales, procedimientos conciliatorios, etc.
  - Los grupos de consumidores deben recibir capacitación sobre cómo operan los procesos de regulación y cómo pueden interactuar con estos procesos.
  - Siga desarrollando las capacidades de los grupos de consumidores. Esto es particularmente importante en los entornos urbanos donde las poblaciones suelen ser altamente transitorias. Busque evidencia de que dichos grupos estén contribuyendo a lograr una sociedad civil más sólida (es decir, que están desempeñando un papel positivo en el desarrollo urbano dentro y fuera del sector de agua).
- Cualquier actividad de capacitación puede servir para:
  - Desarrollar conciencia sobre el costo real de la prestación de los servicios de agua y saneamiento.
  - Promover la idea de que los suministros de las empresas de servicio son de beneficio universal para las comunidades.
  - Reforzar el reconocimiento de la importancia de la higiene y saneamiento.
- Estas actividades de capacitación deben financiarse, de preferencia, dentro del marco de los acuerdos ODA. Si el operador va a correr con estos gastos, debe considerarse un margen para estos costos dentro de la tarifa.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: clientes, operador privado, regulador, facilitadores, consultores.*

#### 4.30 [Comunicación] Comunicar los derechos y obligaciones de los clientes

- Informe clara y transparentemente a los consumidores y grupos de interés sobre el sistema de tarifas así como sobre sus derechos y obligaciones en todos los procesos dentro de ese sistema.
- Informe al público que puede presentar sus reclamos por el incumplimiento de las metas de desempeño acordadas al departamento de reclamos del operador o, en caso de una falta severa o prolongada, puede recurrir al departamento de derechos del consumidor de la autoridad reguladora competente.

- Explique a los grupos de interés las funciones de los reguladores y sus facultades.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: clientes, operador privado, regulador, facilitadores, consultores.*

- Rendir cuentas
- Transparencia
- Orientación a los resultados

#### **4.31 [Comunicación] Mantener un flujo de información continua**

Los ciudadanos responsabilizan a su gobierno local por la prestación de servicios de agua y saneamiento. El gobierno local nunca puede ceder esta responsabilidad en su totalidad. Por lo tanto, es importante asegurar que el público se mantenga informado (véase también la Nota 1.26 arriba):

- El socio público debe encargarse de la supervisión general durante la fase de operación.
- Funciones del socio privado:
  - Cumplir con las obligaciones contractuales de notificación (es decir, notificar las interrupciones planificadas o no planificadas de los servicios).
  - Informar sobre el estado de los trabajos de implementación y construcción y mantener informados a los clientes potenciales sobre cualquier cambio en la fecha de conexión (véase la Nota 4.10 arriba).
  - Seguir las políticas de información proactivas sobre servicios, calidad del agua, desafíos, temas generales sobre agua, etc.
- El regulador tiene la función de informar a los grupos de interés sobre el desempeño financiero del contratista. Esto debe incluir:
  - Desempeño con respecto al presupuesto.
  - Trabajo adicional acordado.
  - Cambios en las tarifas de trabajo.
- En la medida de lo posible, no permita que las dificultades u obstáculos, ya sean técnicos, financieros o políticos, le impidan comunicarse eficazmente. Esto podría provocar un importante daño en la reputación y desencadenar rumores sobre la viabilidad del proyecto.

*Responsable o líder: gobierno local, operador privado.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado.*





# Renovación y resolución de contrato

**Proceso principal**  
Páginas 106–107

**Proceso de regulación**  
Páginas 107–109

**Procesos de apoyo**  
Páginas 109–110

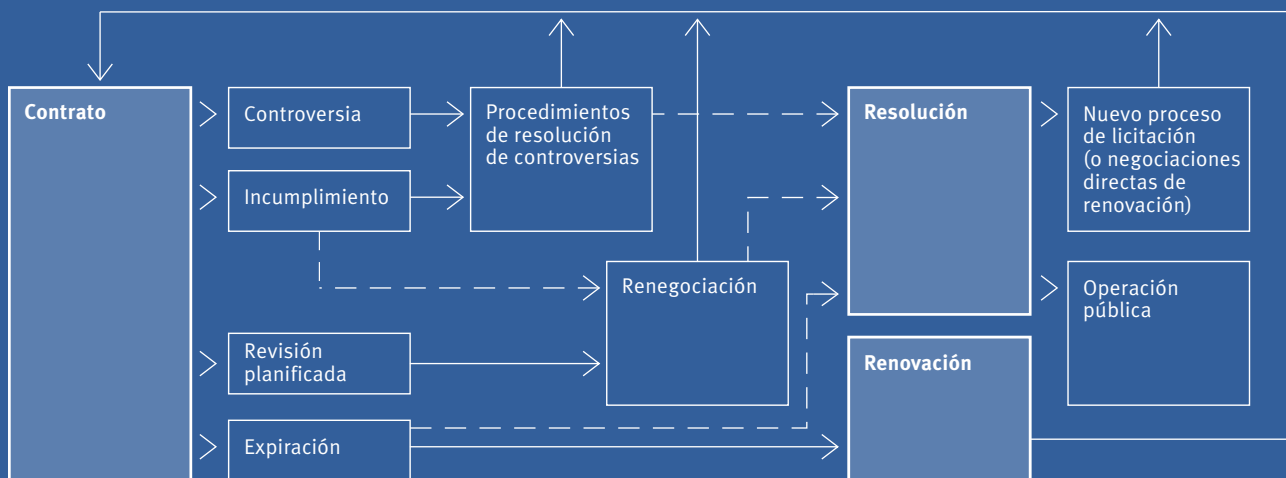


Figura 7: Escenarios de controversias contractuales, revisión y resolución

# Funciones y desafíos durante la renovación

Un contrato puede resolverse simplemente porque el período del contrato ha expirado o porque un determinado evento ha causado su cancelación prematura. Deben definirse las normas de resolución en ambos casos en el contrato.

Principales funciones:

- **Prestación de servicios:** asegurar la continuidad de los servicios.
- **Transferir los activos:** verificar las condiciones de los activos y las instalaciones de conformidad con las definiciones del contrato (si la responsabilidad sobre los activos es parte del contrato, por ejemplo, la concesión, el alquiler, etc.).

Principales desafíos:

- En caso de vencimiento del contrato:
  - **Continuidad:** realice la transferencia al nuevo operador sin interrupción del servicio.
  - **Honestidad:** el operador privado y el gobierno local actual no deben perder fondos.
- En caso de resolución prematura:
  - **Continuidad:** mantenga los servicios a los consumidores sin interrupción.
  - **Honestidad:** manejo y resolución de conflictos justos y transparentes.

# Notas a las directrices en la fase de resolución

## Notas a las directrices del proceso principal en la fase de resolución

• Incentivos compartidos

### 5.01 Transferir después de la culminación del contrato

- Una vez culminado el contrato, el sucesor del operador (ya sea público o privado) asume la responsabilidad operativa.
- En los casos donde los obreros locales y los nuevos operadores dirijan las instalaciones bajo la supervisión del contratista saliente, deben llevarse a cabo períodos de prueba (bajo el contrato en ejecución) a fin de identificar las debilidades potenciales. Debe determinarse si el contratista saliente tendrá la obligación de eliminar las debilidades.
- Preste atención:
  - A las dificultades comunes en la transferencia de personal, información y herramientas desarrolladas por el operador privado (por ejemplo, aplicaciones de tecnología de la información).
  - Asegúrese de que los manuales, descripciones de procesos, etc, se hayan registrado por escrito y puedan utilizarse.
- Las condiciones de transferencia deben establecerse claramente en el contrato.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, operador, Comité de Grupos de Interés.*

• Rendir cuentas  
• Gestión proactiva de riesgos  
• Transparencia  
• Orientación a los resultados

### 5.02 Seguir los procedimientos de arbitraje definidos en los conflictos entre las partes contratantes

Pueden surgir serios conflictos en cualquier momento durante el período del contrato así como en el momento de la resolución del contrato.

- En el contrato, deben determinarse quienes serán las entidades responsables del arbitraje según la seriedad de la controversia. Éstas pueden ser:
  - Los reguladores.
  - La Comisión para la solución de controversias conformada por personal especializado en temas legales, técnicos y financieros, designado de conformidad con las normas establecidas (véase la Nota 2.20 arriba).
  - Las organizaciones especializadas en arbitraje (por ejemplo, el consejo ambiental).
  - Los árbitros designados por organismos profesionales (por ejemplo, instituciones profesionales de contabilidad o ingeniería) usualmente definidos en los documentos del contrato.
- Las medidas que deberán tomarse en caso de desempeño inadecuado deben determinarse previamente en el contrato (véase la Nota 3.06 arriba). Debe crearse un mecanismo de arbitraje y corrección cuando se detecten deficiencias de desempeño.
- Todas las partes deben participar en la mediación, arbitraje vinculante

u otros procedimientos de resolución de conflictos administrativos especificados en el contrato.

- El socio público y el socio privado necesitan establecer claramente la naturaleza de la controversia y publicar cualquier información sobre los antecedentes de incumplimiento de cualquiera de las partes.
- Informe al público sobre el proceso de arbitraje.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado.*

· Orientación a los resultados

**[Complementos de información]**  
WB2003: Price caps, efficiency  
payoffs, and infrastructure  
renegotiation in Latin America

### **5.03 Conducir las negociaciones de manera equitativa**

Los contratos a largo plazo no están escritos sobre piedra. Requieren de supervisión, ajustes y, algunas veces, de renegociación para mantener su viabilidad a lo largo de todo el ciclo del contrato:

- Evite períodos muy largos entre las renegociaciones a fin de que el contrato sea más flexible.
- Defina criterios que conduzcan a renegociaciones no programadas.
- Maneje cualquier renegociación propuesta en términos contractuales como si se tratara de una propuesta de planificación en la fase 2 de este proceso. La asistencia externa podría ser útil si se da a través de un experto o facilitador de proceso.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: operador privado, gobierno local, regulador.*

## **Notas a las directrices del proceso de regulación en la fase de resolución**

· Orientación a los resultados

### **5.04 Tomar precauciones**

Tome medidas para garantizar la continuidad de los servicios en caso de que el contrato sea resuelto inesperadamente:

- Establezca un fondo financiado por el socio público y privado (los detalles deben establecerse en el contrato).
- A fin de garantizar la continuidad de los servicios a los clientes en caso de que el contrato se resuelva inesperadamente, considere designar a un administrador antes de que el contrato del operador privado termine. El pago de los servicios del administrador puede provenir de los ingresos obtenidos.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: operador privado, gobierno local, regulador.*

· Transparencia  
· Rendir cuentas  
· Orientación a los resultados

### **5.05 Clasificar las infracciones que conducen a la cancelación del contrato**

Las infracciones pueden notificarse a través del regulador o mediante un reclamo formal. Se les puede clasificar en infracciones menores o serias:

- El regulador clasifica previamente las infracciones en base a las cláusulas contractuales pertinentes (véanse las Notas 3.06, 3.07 arriba), por ejemplo:

- El operador privado no ofrece un servicio de emergencia cuando se interrumpe el servicio de agua por un largo período (posible calificación: seria, si un área amplia se ve afectada).
- Interrupción imprevista del servicio de agua (posible calificación: seria, si el servicio es interrumpido por un período largo).
- El operador privado no notifica las interrupciones del servicio programadas (posible calificación: seria, si un área grande se ve afectada).
- El operador privado no cumple con sus obligaciones contractuales de notificar al regulador o a los clientes.
- El operador privado no cumple con las normas de servicio al cliente acordadas (véase la Nota 4.06 arriba).
- El operador privado descarga agua tratada que no cumple con las normas de calidad.
- El operador privado suministra agua potable que no cumple con las normas de calidad.
- El operador privado cambia las tarifas sin autorización del regulador, o existe malversación de bienes o fondos o un uso inadecuado o retención del cargo de regulación.
- El operador privado no cumple con las funciones específicas descritas en el contrato.
- Si el operador privado comete tres infracciones serias en un determinado período de tiempo, esto puede considerarse como un incumplimiento del contrato.
- El regulador también determina si el socio público está cumpliendo con sus obligaciones y pagos contractuales.
- Las consecuencias de la resolución del contrato por parte del socio público o privado, o debido a éste, se describen en las Notas 3.06 y 3.07 arriba.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador, Comité de Grupos de Interés.*

## **5.06 Mantener total transparencia**

La renegociación y resolución (prematura) del contrato o la renovación son situaciones tan sensibles como las fases de preparación y planificación.

- Asegúrese de que:
  - Todos los aspectos de una controversia se hagan públicos.
  - Se consulte a la comunidad durante las renegociaciones.
- Al desarrollar una estrategia de salida:
  - El regulador necesita garantizar la transparencia en todas las negociaciones y los resultados finales y asegurarse de que se produzca una transición sin problemas a otro operador.
  - Evite las influencias de los políticos, el operador o el sector público (captura regulatoria) al desarrollar una estrategia de salida.
- Siga elaborando informes anuales que incluyan detalles sobre:
  - El cumplimiento de las regulaciones.
  - El logro de criterios de servicios al cliente.
  - Multas y sanciones impuestas.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: regulador.*

· Orientación a los resultados

### **5.07 Iniciar el nuevo proceso de licitación**

Decida si pondrá en marcha un nuevo proceso de licitación en cooperación con el operador privado:

- El operador privado actual puede participar en el proceso de licitación para la nueva APP siempre y cuando no haya incumplido el contrato anterior.
  - Si el operador privado actual no ha sido seleccionado en el proceso de licitación pero ha invertido en los servicios, debe recibir el valor de esas inversiones según lo determinen las cuentas. Si el operador privado o el gobierno local se rehúsan a aceptar este valor, se deberá recurrir a un auditor técnico, previamente designado por ambas partes, para que decida. Si el problema aún no puede resolverse, ambas partes pueden resolver el problema en una corte.
- Maneje el nuevo proceso de licitación en base a las fases 1–3 de este proceso.

*Responsable o líder: regulador.*

*Posibles actores: gobierno local, operador privado.*

## **Notas a las directrices de los procesos de apoyo en la fase de resolución**

· Alianza con equilibrio de poderes  
· Transparencia

### **5.08 [Grupos de interés] Mantener la red de grupos de interés en actividad**

- Tras la culminación del proyecto y haberse realizado exitosamente todas las instalaciones, la red de grupos de interés puede adoptar la forma de reuniones donde se discutan sobre los servicios al cliente y reuniones de rutina con las comunidades y pueblos vecinos sobre los que la operación de las instalaciones podría tener algún efecto.
- Mantenga informados a los grupos de interés sobre las acciones tomadas durante esta fase.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: operador privado, gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

· Transparencia

### **5.09 [Grupos de interés] Involucrar a los grupos de interés en la evaluación de las estrategias de salida**

- Si el contrato se está negociando o está en disputa, el público y todos los grupos de interés deben mantenerse informados sobre la naturaleza de la disputa y la historia de la gestión de contratos.
- En caso de que el contrato se esté renegociando debido a causas imprevistas, podría ser necesario sostener una discusión pública a través del Comité de Grupos de Interés para discutir sobre las tarifas de agua en términos de los acuerdos de niveles de servicio frente a una tarifa aceptable.
- También se debe solicitar al Comité de Grupos de Interés que llegue

a una estrategia de salida eficaz que no interrumpa el servicio pero que asegure una transición sin complicaciones.

*Responsable o líder: gobierno local.*

*Posibles actores: gobierno local, Comité de Grupos de Interés.*

## **Anexo**



# Referencias a la Caja de herramientas/ Literatura

**12 Conflict Resolution Skills** ([www.crnhq.org/twelveskills.html](http://www.crnhq.org/twelveskills.html)). Conflict Resolution Network (CRN) (last accessed in March 2005). [Herramienta; Enlace No. 28]

**Aarhus-Convention: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters** ([www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)). UNECE (last accessed in March 2005). Geneva, United Nations Economic Commission for Europe [Mayor información; Enlace No. 21]

**An Alternative Model for Financing Water Projects.** IADB (2002). Washington DC, Inter-American Development Bank [Mayor información; Enlace No. 52]

**Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit.** World Bank/PPIAF (2005). Washington DC, The World Bank [Herramienta; Enlace No. 39, 83 y 88]

**Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor.** McIntosh, A. (2003). Manila, Asian Development Bank [Mayor información; Enlace No. 4]

**Beyond Cost Recovery: setting user charges for financial, economic, and social goals.** ADB (2004). Manila, Asian Development Bank [Mayor información; Enlace No. 60 y 69]

**Building Local Credit Systems.** World Bank (2000). Washington DC, The World Bank [Mayor información; Enlace No. 53]

**Can the Principles of Franchising be Used to Improve Water Supply and Sanitation Services? – A Preliminary Analysis.** van Ginneken, M., Tyler, R., and Tagg, D. (2004). Water Supply & Sanitation Working Notes, Note No. 2; Washington DC, The World Bank [Mayor información; Enlace No. 44]

**Citizens as Partners; OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making.** OECD (2001). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development [Herramienta; Enlace No. 22]

**Connecting Markets and Cities; The Case of Tamil Nadu Urban Development Fund (India).** Pradhan, HK (2004). [Mejor práctica; Enlace No. 51]

**Criteria for Water and Wastewater Utility Regulation.** Standard & Poor's (1999). [Herramienta; Enlace No. 55]

**Customer relations management, Part A: Introduction.** DFID/WELL (2001). Water and Environmental Health at London and Loughborough [Mayor información; Enlace No. 89]

**Customer relations management, Part B: Draft Customer Service Guidelines.** DFID/WELL (2001). Water and Environmental Health at London and Loughborough [Herramienta; Enlace No. 90]

**Database of cost and performance information for water and sanitation utilities: www.IB-Net.org.** IBNET (last accessed in March 2005). [Herramienta; Enlace No. 94]

**Developing a Non-Revenue Water Reduction Strategy; Part 1: Investigating and Assessing Water Losses; Part 2: Planning and Implementing the Strategy.** Liemberger, R., and Farley, M. (2004). Paper presented at the IWA's 4th World Water Congress, Marrakech, September 2004 [Mayor información; Enlace No. 34]

**Developing best practices for promoting private sector investment in infrastructure/water supply.** ADB (2000). Manila, Asian Development Bank [Mayor información; Enlace No. 76]

**Effective Strategic Planning for Urban Sanitation Services.** Tayler, K., and Parkinson, J. (2003). Research Note 1/03; London, GHK [Mayor información; Enlace No. 36]

**Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water Services in Côte d'Ivoire and Senegal.** Environmental Resources Management (2002). Washington DC, The World Bank [Mejor práctica; Enlace No. 42]

**Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners.** Baker, J.L. (2000). Washington DC, The World Bank [Herramienta; Enlace No. 27]

**Foreign exchange risk mitigation for power and water projects in developing countries.** World Bank (2003). Washington DC, The World Bank [Mayor información; Enlace No. 75]

**Guidelines on Municipal Wastewater Management – A practical guide for decision-makers and professionals on how to plan, design, and finance appropriate and environmentally sound municipal wastewater discharge systems.** UNEP/WHO/UN-HABITAT/WSSCC (2004). Version 3; United Nations Environment Programme [Herramienta; Enlace No. 37]

**Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects.** ADB (1999). Manila, Asian Development Bank [Herramienta; Enlace No. 7 y 54]

**Ideas for Water Awareness Campaigns.** Schaap, W., and van Steenberg, F. (2002). Global Water Partnership (GWP) [Herramienta; Enlace No. 30]

**Incentive-Based Subsidies (Chile).** World Bank (2001). Washington DC, The World Bank [Mejor práctica; Enlace No. 62]

**Independent Entrepreneurs in Latin America: The other private sector in water services.** Solo, T.M. (2003). Washington DC, The World Bank [Mayor información; Enlace No. 11]

**Independent Water and Sanitation Providers in African Cities.** WSP-AF (2000). Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region [*Mejor práctica; Enlace No. 10*]

**Innovations and solutions for financing water and sanitation investments (Bond Issue in Ahmedabad, India).** PADCO, Inc. (2003). Background paper for The Third World Water Forum in Kyoto, Japan [*Mejor práctica; Enlace No. 49*]

**Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal.** Brocklehurst, C., and Janssens, J. (2004). Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper No. 1; Washington DC, The World Bank [*Mejor práctica; Enlace No. 40*]

**Key Issues of Tariff Reform in the Water Sector in the EECCA.** OECD (2004). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development [*Mayor información; Enlace No. 61 y 70*]

**Links to ecological sanitation:** [www.gtz.de/ecosan/english/](http://www.gtz.de/ecosan/english/); [www.sanicon.net](http://www.sanicon.net); [www.iees.ch/news.html](http://www.iees.ch/news.html); [www.mvula.co.za/pages/work7.html](http://www.mvula.co.za/pages/work7.html); [www.ecological-engineering.com](http://www.ecological-engineering.com) (last accessed in March 2005). [*Mayor información; Enlace No. 35*]

**Log frame Example:** [www.lboro.ac.uk/well/resources/publications/guidance-manual/app1-lfs.pdf](http://www.lboro.ac.uk/well/resources/publications/guidance-manual/app1-lfs.pdf) (last accessed in March 2005). [*Herramienta; Enlace No. 38*]

**Method Guide to Inform, Awareness-Raising & Train the Public Respect to Water Problems.** Académie de l'Eau (2001). Nanterre, Académie de l'Eau [*Herramienta; Enlace No. 32*]

**Microcredit for Sanitation ([www.lboro.ac.uk/orgs/well/resources/fact-sheets/facht-sheets-htm/mcfs.htm](http://www.lboro.ac.uk/orgs/well/resources/fact-sheets/facht-sheets-htm/mcfs.htm)).** Saywell, D. (last accessed in March 2005). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Herramienta; Enlace No. 72*]

**Mobilizing local funds in Casablanca, Morocco.** [*Mejor práctica; Enlace No. 46*]

**Mobilizing Resources for Sanitation (Burkina Faso).** Savina, A., and Kolsky, P. (2004). Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region [*Mejor práctica; Enlace No. 65*]

**Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision.** ERM in association with Stephen Meyers Associates and Hydro-conseil; Kingdom, W.D. (2005). Water Supply & Sanitation Working Notes, Note No. 1; Washington DC, The World Bank [*Mayor información; Enlace No. 43*]

**Nouveau modèle de cahier des charges de l'affermage du service public de distribution de l'eau potable.** Service Public (2000, 2001). [*Mejor práctica; Enlace No. 41*]

**OBA Payment Mechanisms and Risk Mitigation.** Cockburn, M., and Yapp, T. (2004). OBA Working Paper Series, Paper No. 2, June 2004; Global Partnership on Output-Based Aid [*Herramienta; Enlace No. 68 y 87*]

**Online ToolBox on Integrated Water Resources Management (IWRM ToolBox) under [www.Gwpforum.org](http://www.Gwpforum.org).** Global Water Partnership (last accessed in March 2005). [*Herramienta; Enlace No. 8*]

**Output-Based Aid: Possible Applications in the Design of Water Concessions.** Marin, P. (2002). Washington DC, The World Bank [*Mayor información; Enlace No. 66 y 85*]

**Pension Funds in Infrastructure Project Finance: Regulations and Instrument Design.** Vives, A. (1999). Washington DC, Inter-American Development Bank [*Mayor información; Enlace No. 47*]

**Performance Monitoring of Microcontracts for the Procurement of Urban Infrastructure.** WEDC (2000). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Herramienta; Enlace No. 92*]

**Piaseczno, Poland: Market development study Eastern Europe and Central Asia.** World Bank/OECD (2004). Washington DC, The World Bank [*Mejor práctica; Enlace No. 56*]

**Policy Principles: Framework for Sustainable Partnerships.** SDC, seco and Swiss Re (2005). Bern, Swiss Agency for Development and Cooperation, Swiss State Secretariat for Economic Affairs, and Swiss Re [*Herramienta; Enlace No. 14 y 25*]

**PPA Project in Manila: Process & Initial Results.** Cook, P., and Stevens, J. (2001). Presentation at the World Bank Forum, February 2001 [*Mejor práctica; Enlace No. 95*]

**PPIAF Labor Toolkit: Labour Issues in Infrastructure Reform.** Public-Private Infrastructure Advisory Facility [*Herramienta; Enlace No. 78*]

**PPIAF Toolkit: A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure.** PPIAF (1999). Public-Private Infrastructure Advisory Facility [*Herramienta; Enlace No. 33*]

**Price Caps, Efficiency Payoffs and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America.** Estache, A., Guasch, J.L., and Trujillo, L. (2003). World Bank Policy Research Working Paper No. 3129; Washington DC, The World Bank [*Mayor información; Enlace No. 96*]

**Private Business, Public Owners – Government shareholdings in water companies.** WSSCC/Government of Netherlands (2000). [*Mayor información; Enlace No. 58*]

**Private Sector Participation: Recent Findings and Assessments, Experiences of GTZ MEN-REM.** GTZ (2004). Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [*Mayor información; Enlace No. 57*]

**Procurement Guidelines from EBRD, World Bank, ADB, AfDB and IADB.** [*Mayor información; Enlace No. 82*]

**Pro-SSIPWP regulation (VIETNAM).** ADB (2003). Manila, Asian Development Bank [*Mejor práctica; Enlace No. 17*]

**PRSP and water – Failing the poor?** Calaguas, B., and O'Connell, M. (2001). Discussion Paper; London, WaterAid [*Mayor información; Enlace No. 2*]

**Public-Private Partnerships and the Poor – 3. Regulation.** Halcrow Management Sciences (2002). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) [*Mayor información; Enlace No. 16*]

**Public Procurement: Integrity pact for public contracting; Public Sector: Anticorruption initiatives at local level; Business Principles for Countering Bribery ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).** Transparency International (last accessed in March 2005). *[Herramienta; Enlace No. 84]*

**Regulatory schemes for water provision in theory and practice.** Chavez, C., and Quiroga, M. (2002). Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development *[Mayor información; Enlace No. 15]*

**Restructuring within public utility in Uganda: Internally delegated area management contracts.** Harrison, M. (2004). Power Point Presentation *[Mayor información; Enlace No. 59]*

**Sanitation is a Business: Approaches for demand-oriented policies.** Swiss Development Cooperation (SDC 2004) *[Mejor práctica; Enlace No. 97]*

**Small enterprises and water provision in Kibera, Nairobi.** WEDC (2002). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) *[Mayor información; Enlace No. 79]*

**Small piped water networks: Helping local entrepreneurs to invest.** Conan, H. (2003). Manila, Asian Development Bank *[Mayor información; Enlace No. 12]*

**Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects.** World Bank (2003). Washington DC, The World Bank *[Herramienta; Enlace No. 19 y 24]*

**Stakeholder Analysis Worksheet.** World Bank (1998). Washington DC, The World Bank *[Herramienta; Enlace No. 20]*

**Standards for Drinking Water Quality.** WHO (2004). Geneva, World Health Organisation *[Herramienta; Enlace No. 80]*

**Success Factors in Self-Financing Local Water Management.** Netherlands Water Partnership (2003). Contribution to the Third World Water Forum, which was held in March 2003 in Kyoto, Japan *[Mejor práctica; Enlace No. 45]*

**Tapping the Private Sector: Approaches to Managing Risk in Water and Sanitation.** World Bank (1999). Washington DC, The World Bank *[Mayor información; Enlace No. 77]*

**The Partnership Paperchase: Structuring Partnership Agreements in Water and Sanitation in Low-Income Communities.** BPD (2004). London, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation *[Mayor información; Enlace No. 81 y 91]*

**The Purist's Partnership: Debunking the Terminology of Partnerships.** Caplan, K. (2003). London, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation *[Mayor información; Enlace No. 23]*

**The Role of Development Finance Institutions: Lessons from Southern Africa of Best Practices for Their Effective Management (Bond Issue in Johannesburg).** Jackson, B. (2004). Power Point Presentation *[Mejor práctica; Enlace No. 50]*

**Toolkits for Urban Governance ([http://www.un-habitat.org/campaigns/governance/activities\\_7.asp](http://www.un-habitat.org/campaigns/governance/activities_7.asp)).** UN-HABITAT (last accessed in March 2005). *[Herramienta; Enlace No. 26]*

**Tools for assessing the O&M status of water supply and sanitation in developing countries.** WHO (2000). Geneva, World Health Organisation; Addendum to WHO Tools by Sohail, M., and Cotton, A.P. (2002). Tools for sustainable operation and maintenance of urban infrastructure. Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) *[Herramienta; Enlace No. 3 y 93]*

**Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity.** DFID (2002). London, Department for International Development *[Herramienta; Enlace No. 18]*

**Tools to support transparency in local governance.** UN-HABITAT (2004). United Nations Human Settlements Programme *[Herramienta; Enlace No. 13]*

**Urban Water Supply Innovations in Côte d'Ivoire: How Cross-Subsidies Help the Poor.** WSP-AF (2002). Nairobi, Water and Sanitation Program – Africa Region *[Mejor práctica; Enlace No. 64]*

**Water and Sanitation for All (WASH): Materials for Sanitation Campaigns ([www.wsscc.org](http://www.wsscc.org)).** WSSCC (last accessed in March 2005). Water Supply and Sanitation Collaborative Council *[Herramienta; Enlace No. 29]*

**Water supply and sanitation in PRSP initiatives.** WSP (2002). Washington DC, Water and Sanitation Program *[Mayor información; Enlace No. 1]*

**Water Tariff Design in Developing Countries: Disadvantages of Increasing Block Tariffs (IBTs) and Advantages of Uniform Price with Rebate (UPR) Designs.** Boland, J., and Whittington, D. *[Mayor información; Enlace No. 71]*

**Water Tariffs and Subsidies in South Asia: Do current water subsidies reach the poor?** WSP/PPIAF (2003). Washington DC, Water and Sanitation Program *[Mayor información; Enlace No. 63]*

**Willingness-to-pay surveys – A streamlined approach.** Wedgwood, A., and Sansom, K. (2003). Loughborough University; Water, Engineering and Development Centre (WEDC) *[Herramienta; Enlace No. 6]*

**[www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org).** The Access Initiative (TAI) (last accessed in March 2005). *[Mayor información; Enlace No. 31]*

**[www.developmentfunds.org](http://www.developmentfunds.org).** International Association of Local and Regional Development Funds in Emerging Markets (IADF) (last accessed in March 2005). *[Mayor información; Enlace No. 48]*

**[www.gpoba.org](http://www.gpoba.org).** Global Partnership on Output-Based Aid (GPOBA) (last accessed in March 2005). *[Mayor información; Enlace No. 67 y 86]*

**www.irc.nl/page/7702.** Association of Private Water Operators in Uganda (APWO Uganda) (last accessed in March 2005).

*[Mejor práctica; Enlace No. 9]*

**www.microfinancegateway.org.** The Microfinance Gateway (last accessed in March 2005).

*[Mayor información; Enlace No. 73]*

**www.worldbank.org/guarantees.** World Bank (last accessed in March 2005). *[Mayor información; Enlace No. 74]*

**www.worldbank.org/poverty; www.povertymap.net.**

World Bank (last accessed in March 2005).

*[Herramienta; Enlace No. 5]*

**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 implementa-



ción 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, guberna-

mentales, 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.

Diseño gráfico: [www.fluxdesign.ch](http://www.fluxdesign.ch)

Thomas Petraschke, Stephan Eberlein, Kaija Etter

## 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](mailto: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:

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](mailto:dieter.rothenberger@seco.admin.ch)

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](mailto:francois.muenger@deza.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](mailto: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](http://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](mailto:feedback@partnershipsforwater.net).

