Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

RESULTADOS DEL BIRF

Asociación a largo plazo para modernizar servicios de agua en Uruguay

DESAFÍO

La economía de Uruguay está entre las más prósperas de Sudamérica y goza también de gran igualdad social; luego de décadas de lento desarrollo, creció un promedio de 6,7% durante cinco años hasta 2008, lo cual trajo como resultado la reducción de la tasa de desempleo del 13% al 8% y de la pobreza del 42% al 25%. Con estos antecedentes, el país está en buenas condiciones para prestar servicios públicos a toda su población y mejorar la competitividad económica a medida que se convierte en un centro regional de negocios y logística.

Puesto que se trata de una nación relativamente pequeña (un poco más de 3 millones de personas), no llama la atención que los servicios públicos –agua, electricidad y hasta hace poco las telecomunicaciones– sean monopolios en sus respectivos sectores. Por eso ha sido complicado fijar cotas de referencia frente a otras entidades que ofrezcan las mismas prestaciones. Además, como históricamente eran las propias empresas las que planificaban las inversiones, las materializaban y supervisaban su desempeño en cada sector, había poco puntos de entrada para presionarlas a mejorar su rendimiento. Si bien Uruguay ha conseguido enormes avances en materia de acceso universal a servicios de infraestructura básica en los últimos 20 años, la cobertura de la red de alcantarillado, que llega al 53% de la población, es relativamente baja si se compara con la situación en Chile, Colombia y México y también con varios estados brasileños similares. Además, la empresa de servicios públicos, Obras Sanitarias del Estado (OSE), registraba un pobre desempeño en comparación con otros proveedores (de electricidad, por ejemplo) en términos de rendimiento operacional y servicio al cliente. Esto refleja en parte la naturaleza sensible del suministro de agua y saneamiento, razón por la cual las autoridades se mostraban renuentes a presionar demasiado a OSE para que mejorara sus funciones.

Por último, hasta hace poco Uruguay carecía de un reglamento independiente y transparente y de un marco de rendición de cuentas para estos servicios.

RESULTADOS

Con la ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y en el transcurso de los últimos 20 años, OSE dejó de ser ineficiente y se transformó gradualmente en una empresa sólida:

- La productividad laboral mejoró de 12,7 empleados por cada 1.000 conexiones en 1987 a 4,3 empleados en 2006.
- La capacidad de tratamiento de la planta de Aguas Corrientes, que abastece a alrededor de la mitad del total de habitantes del país, aumentó de 440.000 metros cúbicos a 630.000 metros cúbicos al día entre 1988 y 2006. La calidad del vital líquido mejoró considerablemente con la incorporación de estaciones de recloración en puntos intermedios del sistema, con lo cual OSE puede mantener niveles residuales de cloro a través de toda la red de distribución. La expansión de la capacidad de producción de agua permitió a la entidad conectar a más de 235.000 personas adicionales sólo en el área metropolitana de Montevideo.
- Gracias a un sistema interno de cotas de referencias creado por la empresa para comparar el rendimiento de diversas zonas del país, se introdujeron indicadores de calidad del servicio y mejoró el desempeño en varios frentes clave. Por ejemplo, la calidad del agua, la capacidad de respuesta ante reclamos comerciales y operacionales y la rapidez con la que se recupera el servicio luego de una rotura de matriz han sido calificadas como excelentes a través de todo el territorio nacional. Los indicadores de OSE usan la misma escala con la que se califica el rendimiento escolar, de modo que los resultados son fáciles de entender y se publican regularmente en los periódicos. Además, la empresa se

comprometió a lograr niveles definidos de desempeño dentro de plazos claramente establecidos. Ello genera expectativas entre la población y constituye una presión para que OSE mejore constantemente su desempeño.

- El BIRF financió 12.300 conexiones de alcantarillado en 12 ciudades así como tres plantas de tratamiento de aguas servidas en Minas, Treinta y Tres y Durazno, con lo cual se atiende a 60.000 personas.
- Además, costeó la instalación de 125.000 nuevos medidores y el reemplazo de otros 80.000 obsoletos o en mal estado, aumentando así la precisión de la facturación.

Como resultado de este compromiso, Uruguay cuenta hoy en día con un sector del agua más transparente y responsable. OSE, que antes formulaba y fiscalizaba las políticas además de proporcionar el servicio, forma ahora parte de un sistema más amplio que incluye una entidad fiscalizadora autónoma del agua y la electricidad y un organismo encargado de establecer políticas, creado en 2006.

ESTRATEGIA

Desde hace mucho tiempo que Uruguay valora una forma consensuada de solucionar los problemas. El país se las ha arreglado para mantener una continuidad sorprendente de las políticas sectoriales entre Gobiernos de distintos colores políticos. El sector del agua es un ejemplo que viene al caso. En 20 años –tiempo durante el cual tres partidos políticos diferentes se hicieron cargo de la administración del Estado– OSE pasó de ser un monopolio que fijaba sus propias normas y brindaba un servicio ineficiente y de dudosa calidad a ser una empresa más responsable y efectiva, donde las funciones de suministro están separadas de la definición de políticas y reglamentos. Todo este proceso contó con el apoyo constante del BIRF, cuyo compromiso a largo plazo encaja bien con el ritmo histórico de las reformas aplicadas en el país: con lentitud y cautela pero con un alto nivel de continuidad política entre administraciones, proceso que garantiza mejoras sistemáticas y permanentes.

CONTRIBUCIÓN DEL BIRF

El Banco respaldó el desarrollo del sector durante las últimas dos décadas a través de tres préstamos de inversión en infraestructura: US$22,3 millones entre 1988 y 1999; US$27 millones entre 2000 y 2007; y un programa en curso de US$50 millones iniciado en 2007. Además, extendió un Préstamo de Asistencia Técnica de US$6 millones entre 2001 y 2008 para mejorar la fiscalización y rendición de cuentas de todos los servicios públicos en general. Japón aportó, además, una donación para emprender cambios normativos en el sector. Algunos componentes de varios préstamos para políticas de desarrollo han ayudado a promover el programa de reformas:

- Proyecto de Rehabilitación del Suministro de Agua (1988-1999) – US$22,3 millones.
- Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE, APL-1 (2000-07) – US$27 millones.
- Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE, APL-2 (en ejecución desde 2007) – US$50 millones.
- Proyecto de Asistencia Técnica de Modernización de los Servicios Públicos (2001-08) – US$6 millones.

Con la materialización de un préstamo de inversión y de asistencia técnica (o a veces y simultáneamente, dos) durante los últimos 20 años, el BIRF comprometió más de US$2 millones en recursos de supervisión para este sector (y en general para los demás servicios públicos). Gracias a ello, la Región de América Latina del Banco envió a terreno equipos multisectoriales entre los que se cuentan macroeconomistas y economistas sectoriales, ingenieros, especialistas en tecnología para bombas y alcantarillado de bajo costo, expertos financieros y profesionales del área social, ambiental y reglamentaria. En determinadas coyunturas críticas (como los dos cambios de Gobierno en 2005 y 2010), esta presencia permitió a la institución producir breves notas sobre políticas que describen la situación puntual de temas sectoriales clave y posibles políticas alternativas.

ASOCIADOS

Gobierno de Japón.

PRÓXIMOS PASOS

El apoyo de la institución al sector de agua y saneamiento de Uruguay continúa con el Proyecto de Modernización y Rehabilitación de los Sistemas de OSE, APL-2, aprobado en 2007. Dado los avances operacionales logrados en las últimas dos décadas y a que la empresa cobra ahora tarifas más que suficientes para cubrir los gastos de operación y mantenimiento y algunos costos de inversión, la sostenibilidad de los actuales activos de OSE está garantizada.

El principal desafío, tanto para el Gobierno como para la empresa, es recaudar más recursos para aumentar la cobertura de saneamiento y el tratamiento de aguas servidas a fin de satisfacer las necesidades de todos los uruguayos.

Pese a los enormes avances obtenidos en materia de reformas reglamentarias, se redujeron las asimetrías de información que a menudo impiden a los Gobiernos exigir transparencia y responsabilidad a las empresas públicas, pero de ningún modo fueron eliminadas. También vale la pena mencionar que a pesar de que OSE logró mejoras operacionales indudables gracias al compromiso sostenido del Gobierno nacional y del Banco, otros componentes del programa de reformas de 1990 aplicado en Uruguay no tuvieron tan buenos resultados, entre ellos el objetivo de incorporar proveedores privados al sector, además de OSE, para generar competencia y comparar el desempeño. A través del plebiscito de 2004, los electores uruguayos determinaron que los servicios de agua y saneamiento serían de exclusiva incumbencia del sector público y se anuló así la única concesión privada vigente en ese momento (en el departamento de Maldonado). En el futuro, el Gobierno deberá recurrir a parámetros de referencia internos (de OSE) y comparaciones de desempeño externas (a través de la entidad fiscalizadora) para mantener el impulso y continuar modernizando la empresa.

Marzo de 2010