



Serie de Investigación y Encuestas

Recuperación de Costos en las Asociaciones: Resultados, Actitudes, Aprendizajes y Estrategias

Autores Kristin Komives y Linda Stalker Prokopy

Elaborado Octubre 2000

BPD Grupo de Agua y Saneamiento
c/o WaterAid, First Floor
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
Londres SE1 7UB

Teléfono + 44 20 7793 4557

Fax + 44 20 7582 0962

Email bpd@wateraid.org.uk

Web site www.bpd-waterandsanitation.org

Business Partners for Development

El desarrollo sustentable es un imperativo global, y las asociaciones estratégicas entre empresa, gobierno y sociedad civil pueden representar un enfoque exitoso para el desarrollo de comunidades alrededor del mundo. Business Partners for Development (Socios Empresariales para el Desarrollo) es una red informal de socios que intenta demostrar que las asociaciones entre estos tres sectores pueden alcanzar mayores logros a nivel local que cualquiera de los grupos actuando individualmente.

Sin embargo, entre los tres sectores, las perspectivas y motivaciones son muy variadas, y lograr un consenso a menudo resulta difícil. Diferentes procesos de trabajo, métodos de comunicación y enfoques para la toma de decisiones son obstáculos comunes. No obstante, cuando estas asociaciones tri-partitas funcionan, las comunidades se benefician, los gobiernos trabajan con más eficacia y la empresa privada hace ganancias, dando como resultado una situación en la cual todos se favorecen, lo cual constituye el fin último del BPD y sus divisiones, o grupos.¹

EL GRUPO DE AGUA Y SANEAMIENTO²

El Grupo de Agua y Saneamiento tiene como objetivo mejorar el acceso a un agua limpia y un saneamiento efectivo para el creciente número de comunidades urbanas necesitadas en los países en desarrollo. Al trabajar en asociación se presume que los gobiernos pueden asegurar la salud de sus ciudadanos con agua limpia y saneamiento efectivo y a la vez repartir la gran responsabilidad financiera y técnica; el sector privado puede cumplir efectivamente con sus obligaciones contractuales y al mismo tiempo asegurar la sustentabilidad financiera a largo plazo; y las comunidades pueden ganar una verdadera voz en su desarrollo.

El Grupo de Agua y Saneamiento trabaja con ocho proyectos específicos alrededor del mundo, la mayoría de los cuales existían antes que el Grupo. El enfoque para extraer información con la cual poder analizar la eficacia de las asociaciones tri-partitas es un enfoque triangular: 1) apoyando investigaciones orientadas hacia la asociación sobre elementos temáticos del proyecto (recuperación de costos, educación y concienciantización, etc.); 2) creando foros para analizar los beneficios y retos intra-sectoriales (sociedad civil, sector público y privado) de trabajar tan íntimamente con organizaciones de otros sectores; y 3) documentando la evolución de las asociaciones en proyectos específicos.

LOS PROYECTOS ESPECÍFICOS

El Grupo apoya el aprendizaje y luego divulga los hallazgos mediante hojas informativas, una página web y otras publicaciones claves para compartir ampliamente la mejor forma de hacer las cosas.

- 1) Suministro de agua potable y sistemas de cloacas en el cuarto El Pozón, Cartagena, Colombia.
- 2) Mejoras en el suministro de agua para el Distrito Marunda, Jakarta, Indonesia.
- 3) Reestructuración de servicios públicos de agua en barrios, Puerto Príncipe, Haití.
- 4) Desarrollo de servicios de suministro de agua y saneamiento para poblados urbanos marginales, La Paz y El Alto, Bolivia.
- 5) Soluciones innovadoras de agua para distritos necesitados, Buenos Aires, Argentina.
- 6) Servicios sustentables de agua y cloacas en áreas necesitadas, Cabo Este y Provincia Norte, África del Sur.
- 7) Gerencia de servicios de agua, Durban y Pietermaritzburgo, África del Sur.
- 8) Mejora y expansión de redes locales de agua, Dakar, Senegal.

¹ Los cinco grupos del BPD incluyen: la Asociación Global para el Desarrollo de la Juventud, la Asociación Global de Seguridad Vial, el Grupo de Recursos Naturales, el Grupo de Agua y Saneamiento y el Grupo Conocimiento como Recurso (el cual reúne y disemina las lecciones aprendidas de los cuatro grupos temáticos para audiencias más amplias).

² En el contexto de este reporte, los términos BPD y Grupo de Agua y Saneamiento son usados indiferentemente. A pesar de que las metas de los otros grupos del BPD son las mismas, los enfoques han variado ampliamente.

Resumen ejecutivo

Este trabajo explora la recuperación de costos en los ocho proyectos específicos del Business Partners for Development (Socios Empresariales para el Desarrollo), Grupo de Agua y Saneamiento. Los proyectos específicos están ubicados en 7 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Haití, Indonesia, Senegal y África del Sur. La riqueza de experiencias en estos ocho proyectos ofrece enseñanzas generales para alcanzar la recuperación de costos en proyectos de agua y saneamiento en áreas pobres. Así mismo, el enfoque del BPD en asociaciones entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil nos permite examinar cómo las asociaciones contribuyen a lograr, o complican, la recuperación de costos.

La recuperación de costos no fue establecida como indicador de éxito para todas las asociaciones del BPD, y en muchos casos la recuperación total de costos no era la meta. Nuestro objetivo aquí, por lo tanto, no es el de evaluar o juzgar los proyectos con respecto a sus metas o logros en la recuperación de costos, sino más bien aprender de sus experiencias. La mayoría de los proyectos específicos del BPD continúan en desarrollo; por ello, tanto los proyectos en sí como una audiencia más grande pueden beneficiarse de estos aprendizajes tempranos.

METODOLOGÍA

La información contenida en este reporte ha sido tomada de una serie de encuestas y entrevistas telefónicas, las cuales fueron conducidas con la mayoría de los socios de proyecto. Tres limitaciones claves de este estudio merecen ser mencionadas:

- el reporte está enfocado principalmente en la recuperación de costos para abastecimiento de agua, no para saneamiento;
- los grupos comunitarios que juegan un papel crítico en algunos proyectos no fueron entrevistados;
- los datos para la elaboración de este reporte han sido suministrados por Gerentes de Proyecto, y nosotros confiamos en su propio conocimiento y experiencia para guiarnos hacia las actividades, problemas y logros más importantes en sus áreas de proyecto.

ACTITUDES Y METAS PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTOS

La mayoría de los proyectos del BPD están tratando de recuperar 100 por ciento de los costos de operación y mantenimiento mediante tarifas de algún tipo³. Sin embargo, establecer una tarifa para recuperación de costos resulta complicado debido a la política y a la pobreza de la población. Además, en algunos proyectos no se puede fijar la tarifa en el área del proyecto -las tarifas son fijadas para toda el área de servicio por los gobiernos o a través de contratos con operadoras privadas.

Los proyectos del BPD solo intentan recuperar parte (o nada) del costo capital de construcción del sistema, directamente a través de los consumidores. En los proyectos comunitarios del BPD, generalmente no se ha requerido que las familias realicen una contribución significativa para los costos de infraestructura. En el caso de conexiones privadas, se pide a las familias pagar una cuota por conexión, pero esta cuota suele ser más baja que el costo real de conexión de la vivienda. Para compensar parcialmente este déficit, los clientes de algunos

³ No siempre se sabe cuáles son los costos exactos de los proyectos, pero se ha tratado de fijar las tarifas esperando que éstas cubran los costos si el consumo de agua y el uso del servicio alcanzan las expectativas *a priori* de los procedimientos.

proyectos del BPD contribuyen a la expansión de la infraestructura a través de una tarifa o cuota fija mensual para expansión de la red.

Se le pidió a los socios de proyectos que consideraran cuáles serían las consecuencias tanto para sus proyectos como para sus organizaciones si las metas de recuperación de costos no se alcanzaran. Algunos proyectos no se expandirán si se hace imposible recuperar los costos. En otros proyectos, el abastecimiento de agua continuará, independientemente de la recaudación de ingresos.

Se les pidió a los socios de proyecto su opinión con respecto a si el costo total de O y M y/o el costo total de infraestructura del servicio de agua debía ser cargado a los consumidores. Ninguno de los grupos de socios está completamente preparado para cobrar a los consumidores el costo total del servicio de agua, aunque los socios privados están más dispuestos a cobrar que otros grupos. Todos los socios están más dispuestos a cobrar una tarifa para recuperación del costo total que una cuota total para infraestructura.

RESULTADOS DE LAS METAS DE RECUPERACIÓN DE COSTOS

Se les pidió a los socios que identificaran los factores que dificultan el cobro de tarifas a las familias. ‘Altas’ tarifas y antecedentes en incumplimiento de pago por servicio de agua resaltan como los mayores obstáculos. Inmediatamente después están la falta de un conveniente punto de pago, pobreza de la población, violencia en las áreas de proyecto y problemas organizacionales y de facturación.

De los proyectos que han empezado a cobrar tarifas en áreas pobres, Bolivia, Indonesia, Haití y Senegal tienen índices relativamente altos de recaudación de ingresos, mientras que BoTT y Argentina tienen resultados mixtos.

Ninguno de los proyectos del BPD ha realizado un estudio sistemático para determinar cuáles consumidores pagan sus cuentas y cuáles no, ni por qué. En muy pocos proyectos se reportó creer que los pagos son particularmente bajos entre familias desempleadas, familias sin tierra propia y familias grandes.

ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR Y MEJORAR LA RECUPERACIÓN DE COSTOS

Los ocho proyectos del BPD han implementado numerosas estrategias para alcanzar o mejorar la recuperación de costos. De esta experiencia, cabe destacar varios puntos:

- **Mejora del servicio:** Ninguno de los proyectos está tratando de incrementar la recuperación de costos sin ofrecer a cambio algún tipo de mejora en el servicio a los clientes.
- **Soluciones institucionales:** En proyectos comunitarios, los socios de proyecto del BPD han creado nuevas estructuras institucionales para gerenciar las comunidades y la recuperación de costos. Las soluciones institucionales son menos comunes en proyectos con conexiones privadas. La relación de recuperación de costos en estos proyectos es una relación directa entre el cliente y la empresa.
- **Comunicación con la comunidad:** Todos los proyectos del BPD han implementado algún tipo de campaña educativa o promoción, incluyendo desde información pre-proyecto, hasta educación en higiene durante el periodo del proyecto, así como entrenamientos de seguimiento para operadoras comunitarias una vez que el proyecto ha sido construido. En muchos proyectos las campañas fueron consideradas entre los esfuerzos más exitosos para la recuperación de costos, en parte porque propician el uso de agua.

- Opciones tecnológicas: La tecnología juega un papel importante en algunos proyectos – a través de opciones en tecnología de prepago y tecnología de bajo costo.
- Sistemas de facturación, cobro y pago: Mejorar los sistemas de facturación, cobro y pago es de vital importancia para algunos proyectos. En áreas urbanas pobres, hacer llegar las facturas a los clientes es claramente un problema muy común.
- Tarifas y cuotas de conexión: En gran parte, las tarifas no fueron reducidas para hacer que el servicio sea especialmente accesible en las áreas del BPD. Por otro lado, las cuotas de conexión en las áreas de proyecto en algunos casos son más bajas que las cuotas aplicadas en el área mayor de servicio.
- Desconexión: Tres proyectos del BPD están utilizando la desconexión como estrategia para motivar a las familias a cumplir con sus pagos. En los otros proyectos del BPD, o bien la desconexión no está permitida o no se hace valer.

ASOCIACIONES Y RECUPERACIÓN DE COSTOS

Los socios de proyecto del BPD expresaron confianza en que el trabajo en equipo ayuda a mejorar la recuperación de costos; al trabajar juntos, cada uno de los socios puede enfocarse en su área de mayor fortaleza. El socio del sector público generalmente es responsable de fijar y aprobar tarifas.

Normalmente los procesos de facturación y cobro son tareas que corresponden al sector privado, bien sea a una compañía urbana privada o a una pequeña operadora de llaves públicas. Gran parte del trabajo con la comunidad ha sido realizado por el socio de la sociedad civil. En algunos proyectos, el valor de estas asociaciones se observa en el hecho de que luego son reproducidas en otras áreas o que un socio de proyecto, con el pasar del tiempo, aprende y asume las funciones del otro.

CONCLUSIÓN

La experiencia del BPD genera algunas enseñanzas para añadir al cuerpo integral de conocimientos sobre recuperación de costos. Algunos ejemplos incluyen: cuándo y dónde usar sistemas de pago vs. instituciones de gerencia comunitaria en proyectos de llaves públicas, cómo utilizar comités multi-actores de supervisión para evitar los problemas y malentendidos que suelen surgir en los proyectos, y cómo fomentar asociaciones en diseño de contratos de privatización.

Muchas de las decisiones que afectan los resultados de la recuperación de costos no son tomadas a nivel de proyecto, sino el ámbito local o nacional a nivel de política de gobierno. BPD podría servir como tribuna para la discusión de estos amplios problemas de política y para compartir conocimientos sobre la experiencia con líderes políticos.

Este reporte deja muchas preguntas sin responder, porque cuenta únicamente con el conocimiento existente y la experiencia en los proyectos del BPD. Mucho se puede aprender de la experiencia internacional en áreas tales como tarifas y diseño de subsidios, participación comunitaria y nuevas tecnologías. Los socios del BPD, como grupo, pueden tomar esta información y compartir las enseñanzas entre sí mismos.

Otro tipo de información que falta en esta historia sobre recuperación de costos es la información sobre el costo de las estrategias que los socios del BPD han empleado. Animamos a todos nuestros socios a tratar de evaluar la efectividad de costo de las medidas que toman. El grupo del BPD podrá tener un papel que jugar en el desarrollo y la implementación de una metodología.

Este reporte sugiere algunas vías mediante las cuales las asociaciones entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil pueden contribuir a cumplir con las metas de recuperación de costos, pero obviamente hay más que aprender. Debates facilitados con todos los socios de proyecto podrían ayudar a revelar más detalles sobre 'quién hizo qué' en los diferentes proyectos, y cómo esas contribuciones específicas han tenido impacto sobre asuntos en materia de recuperación de costos.

Contenidos

| | |
|---|----|
| 1 – Introducción | 1 |
| 2 – Metodología | 2 |
| 3 – Los Proyectos Específicos | 3 |
| 4 – Recuperación de Costos: Actitudes y Metas | 7 |
| 5 – Resultados de las Metas para la Recuperación de Costos | 15 |
| 6 – Estrategias para Alcanzar o Mejorar la Recuperación de Costos | 19 |
| 7 – Asociaciones y recuperación de costos | 34 |
| 8 – Conclusión | 36 |

1 – Introducción

Alcanzar sustentabilidad financiera es una meta de importancia cada vez mayor en proyectos de agua y saneamiento alrededor del mundo. Esto nace del reconocimiento creciente de que el agua es un bien económico y de que los beneficios de los proyectos serán probablemente efímeros si los proyectos no son capaces de recuperar costos. Los subsidios del gobierno para programas de agua no han demostrado ser confiables ni sustentables en muchas instancias. Como resultado, los gobiernos y donantes están enfatizando más en el papel que tienen los cargos al usuario en finanzas de proyectos. Cada vez más se espera que los consumidores paguen cuotas y tarifas por usar sistemas formales de agua. Pero frecuentemente hay ciertas barreras que vencer antes de que los gobiernos cobren por el agua y los consumidores paguen por ella. Estas barreras incluyen, entre otras, la creencia cultural de que el agua debe ser gratuita, la falta de confianza por parte del consumidor hacia servicios históricamente no confiables, y la disponibilidad de recursos alternativos de agua. Estas barreras convierten la recuperación de costos en un reto para muchos proyectos. Este trabajo explora en detenimiento el tema de la recuperación de costos en los ocho proyectos específicos del Grupo de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development (Socios Empresariales para el Desarrollo). Como se observará en el reporte, los socios del sector privado, en asociación con el sector público y la sociedad civil, están demostrando tener gran iniciativa y creatividad en el logro y mejoramiento de la recuperación de costos en estos proyectos específicos.

La recuperación de costos, a pesar de ser una pieza fundamental para la entrega de servicios sustentables, no puede estudiarse de manera aislada. La sustentabilidad en proyectos de agua y saneamiento es multifacética. Sustentabilidad técnica, institucional y financiera son todas importantes. La estructura técnica (nivel del servicio, calidad de servicio y confianza) y la estructura institucional (participación de la comunidad, institución que ofrece el servicio) de un programa de agua y saneamiento influyen sobre la disposición a pagar y el monto pagado por las familias. La disposición de las familias para pagar tiene un efecto directo sobre la recuperación de costos. La clave para la recuperación de costos en cualquier proyecto de agua y saneamiento está en encontrar el justo equilibrio entre los siguientes elementos: (1) un servicio que las familias quieren recibir, por el cual están dispuestas a pagar y por el cual, de hecho, pagan, y (2) un sistema operativo e institucional capaz de recaudar estas contribuciones.

Este reporte examina ocho proyectos en siete países. Los proyectos específicos del BPD representan una variedad de escenarios, y hay enseñanzas importantes sobre recuperación de costos que se pueden aprender de sus experiencias. Además de ello, la estructura de asociación de los proyectos nos ofrece una oportunidad única para considerar cómo las asociaciones pueden contribuir, o complicar, la recuperación de costos. A lo largo de este reporte cubrimos varios aspectos de la recuperación de costos, incluyendo: la disposición que tienen distintos socios de proyecto para cobrar por el agua, las metas del proyecto en materia de recuperación de costos, cómo están funcionando los proyectos para lograr las metas planteadas, y estrategias empleadas en los proyectos para mejorar la recuperación de costos.

El propósito de este informe no es evaluar los proyectos del BPD según sus logros en la recuperación de costos. Cualquier intento de hacerlo resultaría engañoso porque cada proyecto tiene sus propios retos y metas, y ha adoptado diferentes estrategias y marcos de tiempo para alcanzar la recuperación de costos. Ciertamente, la recuperación de costos no fue acordada como un indicador de éxito para muchas de las asociaciones, y la recuperación del costo total fue rara vez una meta explícita. Nuestra meta principal en este informe es simplemente

iluminar los retos, metas y estrategias para la recuperación de costos, y ubicar, dentro de esta experiencia llena de tanta variedad y riqueza, dónde se encuentran las enseñanzas de las cuales se puede aprender. Este reporte se suma a una bibliografía creciente sobre los retos de la recuperación de costos en proyectos de agua y saneamiento.⁴

Esperamos que esta información sea de utilidad para todos los socios del BPD, así como para otros proyectos de agua y saneamiento alrededor del mundo que están tratando de resolver problemas similares en materia de recuperación de costos. Adicionalmente, como el primer reporte investigativo del Grupo de Agua y Saneamiento, este informe sirve para introducir a todos los socios de proyecto numerosos aspectos operativos de cada proyecto. El compartir esta información podría ayudar a aumentar la cooperación y el aprendizaje entre proyectos y esta será la base para futuros esfuerzos de investigación en proyectos cruzados.

El informe está estructurado de la siguiente manera. En la Sección 2 se describe brevemente la metodología empleada para la recolección de datos para este informe, y en la Sección 3 se introducen los ocho proyectos específicos del BPD. En la Sección 4 se describen las metas para la recuperación de costos en los proyectos –qué porcentaje de los costos se está tratando de recuperar de los usuarios y por qué. La Sección 5 presenta los resultados de la recuperación de costos –que tan cerca están los proyectos de alcanzar sus metas. En la Sección 6 nos volteamos a observar las actividades y estrategias específicas que han implementado los socios de proyecto en un esfuerzo por lograr sus metas. En la Sección 7 observamos los esfuerzos para la recuperación de costos desde la perspectiva tripartita –qué papel han jugado el sector público, el sector privado y la sociedad civil con respecto a la recuperación de costos. Concluimos en la Sección 8 con unas recomendaciones generales acerca de cómo los socios de proyecto pueden continuar el proceso de aprendizaje para dar respuestas a algunas interrogantes sobresalientes.

2 – Metodología

La información contenida en este informe ha sido tomada de una serie de encuestas y entrevistas telefónicas conducidas con la mayoría de los socios de proyecto. Las encuestas contenían preguntas relacionadas con los siguientes temas: 1) información básica sobre el área del proyecto y los servicios de agua y saneamiento existentes antes del proyecto BPD, 2) disposición de diferentes socios para cobrar, 3) relativa dificultad de los distintos objetivos del proyecto, 4) cuotas de infraestructura y conexión – metas y resultados, 5) tarifas de operación y mantenimiento – metas y resultados, 6) función de los socios de proyecto en cuanto a la recuperación de costos, y 7) lecciones aprendidas. Luego de haber obtenido las respuestas a la encuesta, se realizaron entrevistas telefónicas de seguimiento, con al menos uno de los socios de cada proyecto para aclarar algunos asuntos y obtener más detalles sobre las historias tan interesantes que surgieron con las encuestas.

Hay tres limitaciones claves de este estudio que merecen mención. En primer lugar, como solo tres de los proyectos del BPD tienen componentes sanitarios con tuberías, el informe está enfocado principalmente en las experiencias con recuperación de costos para suministro de agua.⁵ En segundo lugar, los socios de

⁴ Ver, por ejemplo, trabajos realizados por el Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo (WEDC), Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC), Instituto Internacional para Ingeniería Infraestructural, Hidráulica y Ambiental (IHE), y el Programa de Agua y Saneamiento (WSP).

⁵ Esto no significa que no haya historias interesantes sobre saneamiento entre los proyectos del grupo del BPD. El proyecto en Bolivia ha sido muy innovador por el uso de tecnología condominial, un área dentro del proyecto en Argentina está experimentando con cloacas libres de sólidos, el proyecto Kwa Zulu Natal en África del Sur ofrece sistemas de cloacas flotantes

proyecto tomados en cuenta para este estudio incluyen el sector privado, el sector público y la sociedad civil – pero no los grupos comunitarios que, como se mostrará en el informe, juegan un papel crítico para la recuperación de costos en algunos proyectos. Estos grupos comunitarios no fueron encuestados ni entrevistados para este informe. Finalmente, los datos para la elaboración de este reporte han sido obtenidos de gerentes de proyecto, mas no de las familias, ni siquiera de los empleados de los proyectos, quienes están día a día en contacto con las comunidades. Por lo tanto, no podemos concluir definitivamente sobre la disposición que tienen los consumidores para pagar, ni sobre los factores que influyen en su disposición para pagar. Tampoco podemos concluir con certeza cuáles son las actividades o factores responsables del logro de la recuperación de costos en cada proyecto. Confiamos aquí en el conocimiento y la experiencia de los gerentes en las organizaciones de socios del BPD para guiarnos hacia las actividades, problemas y éxitos más importantes en sus áreas de proyecto.

3 – Los Proyectos Específicos

El Grupo de Agua y Saneamiento del Business Partners for Development tiene ocho proyectos específicos en siete países: Argentina, Bolivia, Colombia, Haití, Indonesia, Senegal, y África del Sur. El alcance de cada uno de los ocho proyectos varía desde proveer servicios en un distrito peri-urbano (600 viviendas en el Distrito Marunda de Jakarta, Indonesia) hasta un gran programa de inversión gubernamental para áreas rurales y peri-urbanas (el programa BoTT en Suráfrica). Dos de los proyectos han cumplido las metas iniciales de asociación y se están moviendo hacia nuevas y más amplias formas de colaboración entre socios (Haití y Senegal); los demás proyectos están bien avanzados. Únicamente el proyecto en Colombia todavía esta en la fase de planificación, y la construcción de infraestructura está por comenzar pronto.

Casi todos los proyectos están ubicados en áreas urbanas o peri-urbanas. Antes de que comenzara el trabajo en estos proyectos, las viviendas en las comunidades específicas dependían de una variedad de servicios informales e ilegales de agua (ríos, vendedores privados de agua, conexiones ilícitas, compra de agua a los vecinos) o de servicios públicos deficientes. El reto para los proyectos específicos es encontrar la manera de hacer llegar un servicio confiable de agua (y en algunos casos de alcantarillado) a los necesitados y a las áreas mal abastecidas, de una forma financieramente sustentable. Cada proyecto intenta resolver este problema de distintas maneras: conexiones privadas o llaves comunales, con medidor o sin medidor, sistemas de prepago o facturación, cobro por vivienda o por organización de vecinos. En conjunto, los ocho proyectos representan un tesoro de información sobre alternativas para la provisión de un servicio de agua en comunidades urbanas pobres y áreas peri-urbanas (Ver Tabla 1).⁶

TABLA 1: DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS ESPECÍFICOS DEL BPD

| | CONTEXTO GENERAL PREVIO AL PROYECTO | NIVEL DE SERVICIO EN PROYECTO ESPECÍFICO DEL BPD | TECNOLOGÍA DE PAGO EN EL PROYECTO |
|---|--|---|--|
| <i>Argentina (barrios selectos)</i> | <i>Área Urbana / peri-urbana. Conexiones ilegales, llaves de</i> | <i>Conexiones privadas de agua y saneamiento en</i> | <i>Conexiones sin medidor; Facturación</i> |

con sus niveles más altos de servicio de agua, y en la Provincia Norte de Suráfrica, Metisco está trabajando para mejorar los proyectos de pozos con lavatrinas.

⁶ El programa BoTT en el Cabo Este de África del Sur es el único proyecto principalmente rural de los ocho.

| | | | |
|---|---|--|--|
| <i>de Buenos Aires)</i> | <i>baja calidad</i> | <i>algunas áreas</i> | <i>bimensual por 'unidades vecinales' o por viviendas individuales</i> |
| <i>Bolivia (El Alto)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana. Vendedores privados, llaves sin medidor</i> | <i>Conexiones privadas de agua y alcantarillado con tecnología para condominio</i> | <i>Conexiones con medidor; facturación mensual por vivienda individual</i> |
| <i>Colombia (Zona de El Pozón en Cartagena)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana. Vendedores privados, tanques públicos</i> | <i>Conexiones privadas de agua</i> | <i>Conexiones con medidor; facturación por vivienda individual</i> |
| <i>Haití (14 barrios de Port au Prince)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana. Vendedores, servicios irregulares de tubería</i> | <i>Llaves comunales con tanques de almacenamiento</i> | <i>Llaves comunales monitoreadas; viviendas pagan a las operadoras de llaves; operadoras pagan a la compañía por agua al mayor</i> |
| <i>Indonesia (Distrito Makunda en Jakarta)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana. Conexiones privadas, pozos, vendedores, camiones cisternas</i> | <i>Conexiones privadas de agua</i> | <i>Conexiones con medidor; facturación por viviendas individuales</i> |
| <i>Senegal (Zona de Fass Mbab en Cabo Verde, Dakar)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana. Pozos y otros.</i> | <i>Llaves comunales</i> | <i>Llaves con medidor; viviendas pagan a las operadoras; operadoras pagan a la compañía por agua al mayor una tarifa social fijada por el Estado</i> |
| <i>BoTT- Suráfrica (Provincia Norte y Cabo Este)</i> | <i>Área urbana / peri-urbana / pueblo pequeño / rural. Ríos, recolección de agua de lluvia, conexiones privadas no confiables</i> | <i>Conexiones privadas de agua y llaves comunales</i> | <i>Conexiones con medidor y facturación por vivienda; sistemas de prepago en las llaves; llaves sin medidor y comité popular de agua</i> |
| <i>África del Sur KwaZulu-Natal (Durban, Pietermaritzburgo)</i> | <i>Áreas urbanas / peri-urbanas. Conexiones privadas no confiables, llaves comunales, cisternas</i> | <i>Conexiones privadas (con opción para nivel de presión) y llaves comunales</i> | <i>Conexiones con medidor; conexiones sin medidor y con tanque de almacenamiento de tamaño limitado; llaves prepagadas</i> |

Todos los proyectos específicos del BPD son asociaciones: entre empresas públicas o privadas, ONGs, instituciones del gobierno, y/o organizaciones

comunitarias. A continuación se presenta una breve descripción de cada proyecto y de los socios de proyecto.

- **Argentina:** Aguas Argentinas es una empresa privada que ha tenido la concesión para servicios de agua y alcantarillado en Buenos Aires desde 1993. Aguas Argentinas tiene la tarea de expandir la cobertura del servicio formal hacia vecindarios pobres donde las conexiones ilegales han sido un problema. La compañía está trabajando con grupos comunitarios, ONGs y el gobierno local para encontrar soluciones para varias zonas necesitadas alrededor de la ciudad. Los tres casos que consideraremos en este estudio son el Barrio San Jorge (350 viviendas) y el Barrio Hardoy (260 viviendas), donde Aguas Argentinas ha trabajado con la ONG Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development), y Villa Jardín (580 viviendas), donde la empresa está trabajando con el Programa Riachuelo. En todas estas áreas, las organizaciones comunitarias cumplen un destacado papel en la organización de las familias para el proyecto y, en algunos casos, también en la recolección de pagos de las familias.
- **Bolivia:** Aguas del Illimani es una empresa privada con la concesión para proveer servicios de agua y saneamiento en el área metropolitana de La Paz / El Alto. En un esfuerzo por cumplir con su objetivo de expansión, la empresa comenzó un proyecto piloto para extender las conexiones privadas de agua y alcantarillado para condominios a bajo costo a 10.000 viviendas en El Alto. Esta nueva tecnología no estaba contemplada en el contrato de concesión, por lo cual el proyecto piloto requirió del apoyo de la compañía boliviana reguladora de agua.⁷ El proyecto piloto también involucró un amplio trabajo social con las comunidades, incluyendo educación en higiene, esquemas de micro-crédito, y ayuda para la construcción de baños. En este proyecto, la relación de recuperación de costos es una relación directa entre la empresa y las familias.
- **Colombia:** En Colombia, Aguas del Cartagena apenas está comenzando la extensión de conexiones privadas a las 8.000 viviendas en el área de El Pozón en Cartagena. La compañía de servicios se ha asociado con la ONG MPDL para realizar un estudio inicial del área. A partir de este estudio, la compañía espera aprender cómo estructurar la facturación y el cobro de una manera que sea compatible con los flujos de ingresos de los residentes de El Pozón.
- **Haití:** La empresa pública de agua CAMEP provee servicios de agua a Puerto Príncipe, pero este servicio no estaba llegando a muchos suburbios en las afueras de la ciudad. En 1994, la ONG francesa GRET y CAMEP iniciaron un proyecto para llevar agua al mayor a las afueras de 14 barrios. Las redes de distribución dentro de los barrios son responsabilidad de los comités locales de agua. El agua es distribuida a las llaves comunales operadas por revendedores privados electos por las comunidades. Los revendedores compran a CAMEP el agua al mayor y luego cobran a las familias un precio fijo por el agua en las llaves públicas. Parte del ingreso excedente es usado para financiar otras mejoras de infraestructura en las comunidades (ej. drenajes, puentes). Desde que la colaboración inicial comenzó el 1994 el proyecto se ha expandido a 35 barrios.

⁷ Aguas del Illimani quisiera adoptar la tecnología condominial para todas sus áreas de expansión, y actualmente se encuentra a la espera de los cambios en las regulaciones bolivianas que esto requeriría.

- **Indonesia:** Thames Pam Jaya es una compañía privada de agua con la concesión para suministrar servicios de agua y saneamiento en Jakarta. El proyecto específico del BPD en Jakarta tiene la intención de proveer conexiones privadas de agua a aproximadamente 600 viviendas en el Distrito Marunda de Jakarta. Agencias del sector público participaron en la escogencia del lugar para el proyecto, pero ahora el proyecto está completamente en manos del sector privado.⁸ La relación de recuperación de costos es aquí directamente entre la empresa y las familias.
- **Senegal:** En Dakar, la compañía privada SDE tiene un contrato de arrendamiento para servicios de agua. La entidad pública SONES realiza la inversión de capital para la expansión del sistema. SONES y SDE acudieron a la ONG Environment Development Action (ENDA) -Acción para el Desarrollo del Medio Ambiente- para obtener ayuda con la extensión de los servicios de agua en la región de Cabo Verde en Dakar. Desde 1994, ENDA ha trabajado con sus propios fondos (y una contribución capital de 25 por ciento realizada por la comunidad) para expandir el servicio de agua a vecindarios que no cuentan con suministro. ENDA instaló aproximadamente 130 nuevas llaves de agua mediante este programa. A partir del comienzo del trabajo en cooperación con SONES en 1998, ENDA y SONES han instalado otras 252 llaves comunales, en áreas en desventaja. Operadoras elegidas por las comunidades y entrenadas por ENDA manejan estas llaves. Las operadoras pagan a SDE por el agua al mayor y luego revenden esta agua a las viviendas a una tarifa fijada por el gobierno nacional.
- **BoTT - Suráfrica:** El programa BoTT (Build Operate Train Transfer) - Construir Operar Entrenar Transferir- es un proyecto de inversión gubernamental a gran escala que busca hacer disponible para todos los hogares del país un nivel mínimo de servicio de agua (con llaves comunales a 200 metros de cada casa). El programa es implementado en cuatro provincias a través de consorcios privados. Cada consorcio es en sí una asociación entre varios actores del sector privado y una ONG. Metsico, el consorcio en la Provincia Norte, y Amanz'abantu, el consorcio en el Cabo Este son proyectos específicos del BPD. Los consorcios están encargados de crear sistemas financieramente sustentables (con comités locales de agua o con el gobierno local actuando como operadoras) y de luego pasar estos sistemas a las autoridades locales. Metsico y Amanz'abantu trabajan en varios sitios, cada uno con sus propias metas y su propio plan de proyecto. En general, las compañías se han esforzado por instalar llaves comunales (a veces con medidores de prepago) en áreas sin servicio, y por reactivar conexiones privadas y sistemas de facturación en otras áreas. En las zonas rurales, los comités populares de agua cumplen un papel importante en la recuperación de costos.
- **KwaZulu-Natal en Suráfrica:** Los servicios de agua en las ciudades de Durban y Pietermaritzburgo son operados por el sector público: Servicios de Agua Durban Metro y el Consejo Local de Pietermaritzburgo-Msunduzi. El proveedor de agua al mayor (Umgeni Water), el sector privado (Generale des Eaux) y una ONG (Mvula Trust) han creado una asociación con los proveedores del servicio para desarrollar soluciones para el suministro de agua en áreas pobres peri-urbanas. Cinco comunidades en estas dos ciudades (la mayoría con una población aproximada de entre 700 y 1000 viviendas) han sido seleccionadas para el proyecto específico. Una variedad de soluciones

⁸ La ONG de protección al consumidor Yayasan Lembaga Konsumen ha apoyado este esfuerzo, pero no ha estado directamente involucrada.

técnicas, incluyendo tres niveles distintos de servicio de conexión privada de agua, llaves comunales con medidores de prepago, y sistemas de cloacas flotantes, serán implementadas en estas áreas para ofrecer mejores niveles de servicio. Al igual que los proyectos BoTT en Suráfrica, los proyectos específicos en Durban / Pietermaritzburgo enfrentan el desafío de superar una larga historia de incumplimiento de pago por servicios en dichos municipios de Suráfrica.

4 – Recuperación de Costos: Actitudes y Metas

A. PRINCIPIOS PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTOS

Existen tres tipos distintos de costos, comúnmente asociados con proyectos de agua: 1) Costos de infraestructura – el costo real de proveer la infraestructura necesaria para hacer llegar el agua hasta los vecindarios y dentro de ellos, 2) Costos de conexión – el costo de conectar una vivienda individual al sistema (en esquemas de conexión privada), y 3) Costos de operación y mantenimiento (OyM) – el costo de operar y mantener el sistema. A lo largo de este informe, la palabra cuota es utilizada para referirse a cargos por infraestructura y conexión. El término tarifa es empleado cuando se trata de cargos por OyM (Ver Recuadro 1 para un planteamiento sobre la importancia de fijar y recolectar una tarifa de ‘recuperación de costos’).

Los distintos proyectos del BPD están tratando de recuperar al menos parte de los costos de OyM de los consumidores; algunos también intentan recuperar parcialmente los costos de infraestructura y conexión. Cuando los costos no se recuperan directamente de los consumidores, los proyectos cuentan con una variedad de subsidios. En algunos proyectos, los subsidios cruzados ayudan a pagar los costos del servicio para los necesitados; en este escenario, los consumidores más pudientes pagan cuotas y tarifas más altas que los consumidores de bajos recursos. También están disponibles algunos subsidios directos, sobre todo para costos de infraestructura, provenientes de gobiernos nacionales, donantes y ONGs.

Sin embargo, es importante recordar que la recuperación del costo total no es una conclusión segura en proyectos de agua y saneamiento. Muchos proyectos alrededor del mundo nunca logran recuperar todos los costos. Se pidió a los socios de proyecto que consideraran cuáles serían las consecuencias tanto como para sus proyectos como para sus organizaciones si no se alcanzaran las metas para la recuperación de costos en sus proyectos. Algunos reportaron que, de no cumplirse las metas para la recuperación de costos, habría serias consecuencias que afectarían tanto a las comunidades como a los socios de proyecto. No obstante, en otros proyectos, probablemente el agua continuaría corriendo en las comunidades, gracias a los subsidios y a la creencia del gobierno de que el agua nunca debe faltar.

En los proyectos en Colombia, Haití y BoTT en Suráfrica, temen todos que su proyecto se vuelva más lento o se detenga completamente si no se llegan a recuperar los costos. Cinco de los proyectos (Indonesia, BoTT, Colombia, Argentina y Senegal) mencionaron que la futura expansión y reproducción del proyecto se vería afectada negativamente. En estos casos, son aquellos hogares de bajos recursos que aún siguen desconectados, quienes muy probablemente resultarán afectados. Los socios en tres proyectos (Indonesia, Argentina y BoTT) creen que las operaciones continuarían en las áreas existentes del proyecto, aún cuando la recuperación de costos sea baja. Sin embargo, esto no implica que los niveles de servicio en estas áreas serán mantenidos (Ver Recuadro 1).

Recuadro 1: Ciclos viciosos y recuperación de costos

Determinar cuáles costos deben ser cubiertos por los usuarios, especialmente por usuarios de bajos recursos, puede resultar un asunto engañoso. La experiencia global sugiere que existen dos ciclos viciosos en los cuales pueden caer los proyectos de agua si no se presta suficiente atención a los niveles de las tarifas, la recuperación de costos y la recaudación de ingresos (Ver figuras abajo). El primer ciclo presenta en detalle lo que ocurre cuando la recaudación de ingresos es baja, con una tarifa de recuperación total del costo que muy pocos usuarios pagan.⁹ La baja recaudación de ingresos no genera fondos suficientes para llevar a cabo las reparaciones necesarias, lo cual conduce a un servicio deficiente. A medida que decae el nivel del servicio, los consumidores están cada vez menos dispuestos a pagar por el servicio, y así continua el ciclo.

El segundo tipo de ciclo comienza cuando en un proyecto se fijan tarifas bajas para consumidores de bajos ingresos, para responder a su preocupación sobre disponibilidad de recursos, y compensar estas bajas tarifas con subsidios¹⁰. En este panorama, tanto las bajas tarifas como la dependencia en subsidios pueden causar problemas.

Hay muchos hechos que sugieren que cuando las familias pagan bajos montos por los servicios que reciben, tienen un sentido de propiedad menor, no respetan el servicio y es más probable que dañen las instalaciones sin querer. Como consecuencia de estos daños, la gente se torna menos dispuesta a continuar pagando, incluso la tarifa nominal. Un argumento similar referente al 'sentido de propiedad' puede aplicarse a la solicitud que se hace a las familias para que paguen al menos montos nominales para cuotas de infraestructura / conexión. Solicitar a las familias que paguen algún tipo de cuota por adelantado, puede generar un mayor aprecio y respeto por el proyecto.

Aun cuando las tarifas bajas no estimulan la negligencia o el mal uso del sistema, la dependencia en subsidios puede impulsar este segundo tipo de ciclo vicioso. Si los subsidios -que se esperaba compensaran la baja tarifa- se agotan, esto generalmente afecta el mantenimiento.¹¹ En consecuencia, las familias están menos dispuestas a querer pagar por un bajo nivel de servicio. La recuperación de costos se ve entonces doblemente afectada, por pérdidas del subsidio y de las cuotas del usuario.

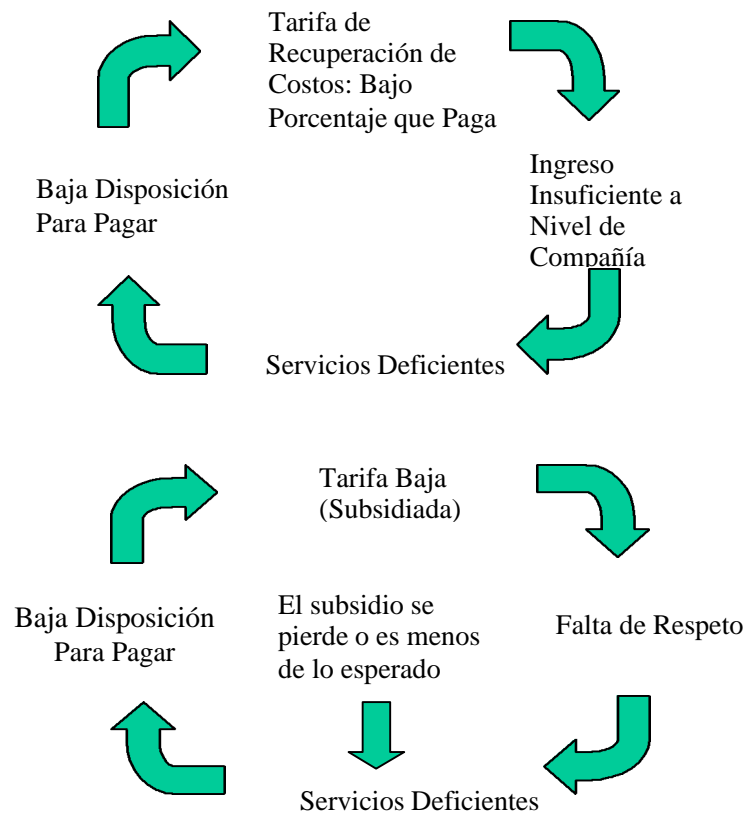
La mayoría de los proyectos del BPD está tratando de evitar caer en estas trampas a medida que expanden nuevos sistemas de agua en vecindarios pobres. Los proyectos urbanos en la Provincia Norte de Suráfrica – las únicas áreas del BPD en las que existe servicio de conexión privada- están tratando de salir del segundo ciclo.

⁹ El bajo índice de pago puede tener varias causas, entre ellas la falta de penalizaciones por incumplimiento de pago, la creencia cultural de que el agua debería ser gratuita, la imposibilidad para pagar, etc. (Las dificultades concretas que están teniendo que superar los proyectos específicos del BPD para lograr que la gente pague tarifas se presentan en las secciones 5-9).

¹⁰ Los gobiernos suelen ser cautelosos con respecto a cobrar a los consumidores por el costo real de proveerles el servicio de agua porque creen que este monto no puede ser pagado y que es una injusticia para las familias de bajos ingresos. Sin embargo, los hechos concretos sugieren que generalmente las familias más necesitadas están acostumbradas a pagar altos precios por un servicio desmejorado de agua, – ya sea en tiempo o dinero. Muchas familias necesitadas normalmente pagan grandes sumas de dinero a vendedores de agua, o si no caminan durante varias horas para conseguir agua de calidad dudosa. Si bien los servicios mejorados de agua imponen un sistema formal de facturación para estos consumidores, los mismos no necesariamente cuestan más.

¹¹ Los subsidios directos del gobierno o subsidios donados pueden agotarse por dificultades financieras o prioridades alteradas. Los subsidios cruzados también pueden volverse insuficientes, si el número de subsidiarios en cruz disminuye con relación a los consumidores subsidiados en cruz.

FIGURA DEL RECUADRO: CÍRCULOS VICIOSOS¹²



B. DISPOSICIÓN PARA COBRAR EN LOS PROYECTOS DEL BPD

Lo que hay de especial en estos ocho casos presentados en este informe es la naturaleza de asociación de los proyectos. La asociación tiene el potencial de ser una ayuda y un impedimento en el proceso de establecer las metas para la recuperación de costos. Se puede esperar que distintos socios tengan metas diferentes –es probable que el sector privado quiera cobrar una tarifa para recuperación del costo total, para así recuperar su inversión; se puede esperar que el sector público sea cauteloso a la hora de tener una tarifa para la recuperación del costo total, por motivos de disposición de dinero, política e ideas culturales; y las ONGs pueden tender a sensibilizarse con las necesidades de la comunidad en términos de poder adquisitivo.¹³

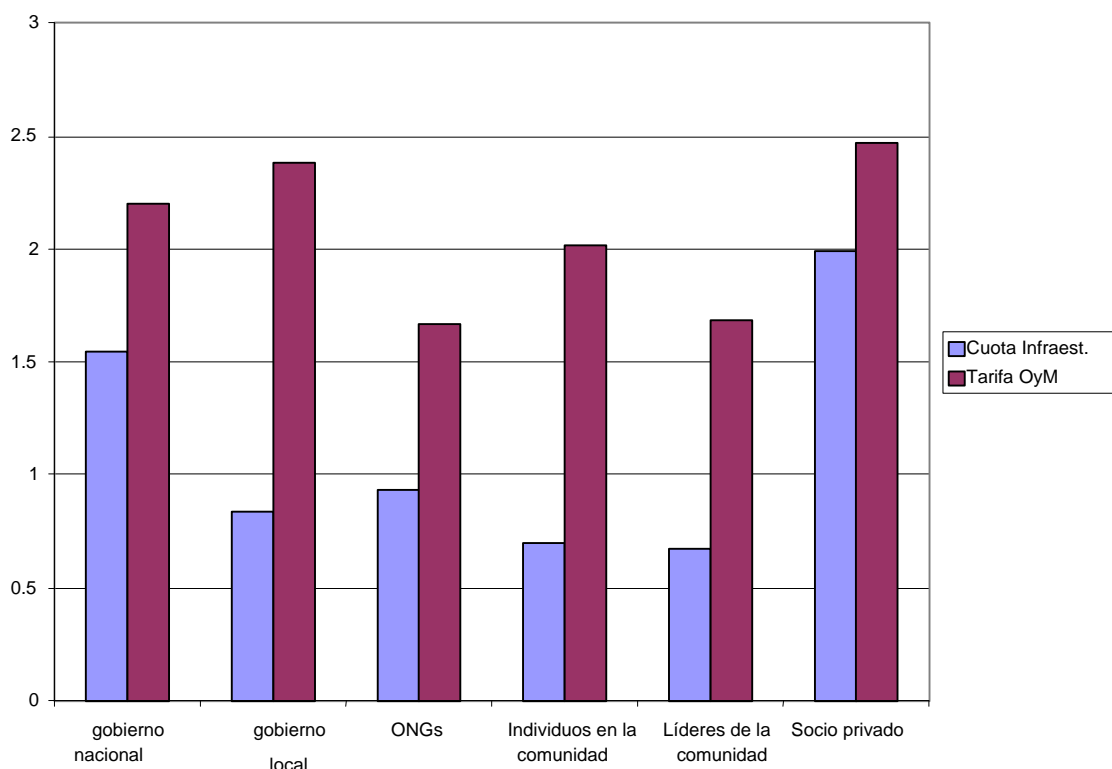
Como se puede observar en la Figura 1, estas expectativas generalmente salen a relucir cuando se pide a los socios que se coloquen unos a otros en una escala para medir su disposición para cobrar bien sea una cuota total de infraestructura o

¹² Las figuras han sido adaptadas de aquéllas en: DFID, Marzo 2000, 'Estrategias para Alcanzar los Targets de Desarrollo Internacional: Tratando la Crisis de Agua – Vidas más Sanas y Productivas para la Gente Pobre', Londres.

¹³ Una revisión reciente de la bibliografía perteneciente al estudio sobre disposición a pagar en Asia del Sur concluyó que, a pesar de la evidencia que sugiere que las familias están dispuestas a pagar más por el servicio de agua, existe una resistencia considerable para elevar las tarifas (Programa de Agua y Saneamiento – Asia del Sur, 2000, 'Dispuestos a Pagar pero Indispuestos a Cobrar: ¿Hacen los Estudios sobre 'Disposición-para-Pagar' Alguna Diferencia?' Nueva Delhi).

una tarifa para recuperación del costo total.¹⁴ Los diferentes grupos son categorizados en una escala del 0 al 4, donde 0 significa que el grupo cree que las familias no deben pagar nada, y 4 implica que el grupo cree que las familias deben pagar el costo total. Hay dos fragmentos de información contundentes en la Figura 1: ninguno de los grupos de socios está completamente listo para cobrar a los consumidores el costo total del servicio de agua, y todos los socios están mucho más dispuestos a cobrar una tarifa para recuperación del costo total que una cuota total para infraestructura. Observando por separado los resultados que alcanzan la cuota de infraestructura y la tarifa de OyM, resulta claro que los socios privados están más dispuestos a cobrar que otros grupos. Los gobiernos y las ONGs están mucho menos dispuestos a cobrar una cuota de infraestructura que los socios privados, aunque no lejos detrás del socio privado en términos de disposición para cobrar una tarifa por OyM.

FIGURA 1: DISPOSICIÓN DE LOS DIFERENTES SOCIOS DE PROYECTO PARA COBRAR COSTOS A LOS CONSUMIDORES



Estos resultados no son sorprendentes, dado que los distintos socios de proyecto también tienen intereses distintos en los resultados del proyecto y en la recuperación de costos. Algunas ONGs que participaron únicamente en las fases

¹⁴ Se les preguntó a los socios ‘¿Cómo se sienten los siguientes grupos involucrados en sus proyectos sobre pedir a las familias que contribuyan con el costo total de infraestructura de un sistema de agua? Y ¿Cómo se sienten los siguientes grupos involucrados en sus proyectos sobre pedir a las familias que paguen una tarifa que cubra los costos totales de operación y mantenimiento del proyecto de agua? Cuando se obtuvo más de una respuesta para un determinado proyecto, las respuestas fueron promediadas para que cada proyecto fuera contado solo una vez en la figura. Los socios se clasificaron tanto a sí mismos como a otros socios; pedir a los socios que únicamente se clasificaran a sí mismos hubiera dado como resultado datos incompletos, ya que no todos los socios dentro de un proyecto respondieron a la encuesta. Se cree que los socios son capaces de suministrar una clasificación relativa para cada cual porque trabajaron juntos para tomar decisiones difíciles sobre recuperación de costos.

iniciales del proyecto sufrirán pocas consecuencias directas si las metas no se cumplen. Sin embargo, las ONGs que han participado más activamente en el proyecto temen perder credibilidad si la recuperación de costos es baja. En términos generales, los socios del sector público y del sector privado están preocupados por perder dinero y credibilidad si no se logran alcanzar las metas para la recuperación de costos. A medida que varían los intereses personales, así mismo varían los incentivos para llevar adelante estrategias para aumentar tanto la recaudación de ingresos como la recuperación de costos.

C. METAS PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTOS

La mayoría de los proyectos del BPD está tratando de recuperar de los usuarios del sistema un 100 por ciento de los costos de operación y mantenimiento. En contraste, los proyectos solo pretenden recuperar del consumidor parte (o nada) del costo capital de construcción del sistema.

El único proyecto comunitario del BPD que ha solicitado a las familias realizar una contribución significativa para los costos de infraestructura fue el de Senegal: cuando las llaves comunitarias en Senegal se instalan con fondos de la ONG ENDA, ENDA requiere que las comunidades contribuyan con un 25 por ciento del costo capital.¹⁵ Sin embargo, los proyectos comunitarios del Cabo Este sí pidieron a las familias realizar una contribución simbólica inicial durante la fase de implementación de los proyectos.¹⁶ Se esperaba que esta contribución sirviera para medir el interés de las familias por el proyecto y para inculcar un sentido de propiedad. El resto de los proyectos comunitarios no requirió de ninguna contribución por parte de las familias.

En los proyectos que incluyen instalación de conexiones privadas, se pide a las familias pagar una cuota de conexión, pero esta cuota suele ser menor que el costo real de la conexión de la vivienda (la naturaleza exacta de las cuotas de conexión será presentada en la sección 6). Esto quiere decir, claro está, que las cuotas de conexión no son lo suficientemente altas como para cubrir el costo de expansión de la red. Para compensar parcialmente este déficit, en algunos proyectos del BPD se pide a los clientes que contribuyan de una manera u otra con los costos de expansión de la infraestructura: a través de una tarifa o cuota fija mensual para la expansión de la red. En el proyecto de Kwa Zulu en Suráfrica, por ejemplo, la tarifa incluye un cargo para futura expansión del sistema. De forma similar, la estructura de tarifas en Bolivia incluye parte del costo capital dentro de la tarifa. En la concesión Aguas Argentinas, la expansión de la red está siendo financiada a través de una cuota mensual, la cual es añadida a las cuentas de los clientes. Así que mientras algunos costos de infraestructura en el proyecto del BPD en Argentina eran cubiertos por otros consumidores, ahora los clientes del proyecto del BPD ayudan a financiar la futura expansión de la red.¹⁷

Ahora con respecto a las metas para la recuperación de costos de OyM, es importante recordar que la recuperación de costos y la recaudación de ingresos son cosas distintas. Si en un proyecto no se fija una tarifa para la recuperación de costos, y a pesar de ello todos la pagan, entonces no se está logrando la recuperación de costos. A la inversa, si en un proyecto se fija una tarifa más alta de lo necesario para la recuperación de costos, pero no todos la pagan, aún se

¹⁵ Esta figura puede incluir mano de obra así como contribuciones financieras.

¹⁶ Este dinero se conserva para ser usado como fondo de emergencia para mantenimiento.

¹⁷ Además de estas cuotas mensuales para infraestructura, la ONG y las viviendas del proyecto Barrio Villa Jardín en Argentina hicieron una contribución capital adicional. Se requería esta contribución porque el Barrio Villa Jardín no formaba parte del programa de expansión en 5 años de Aguas Argentina.

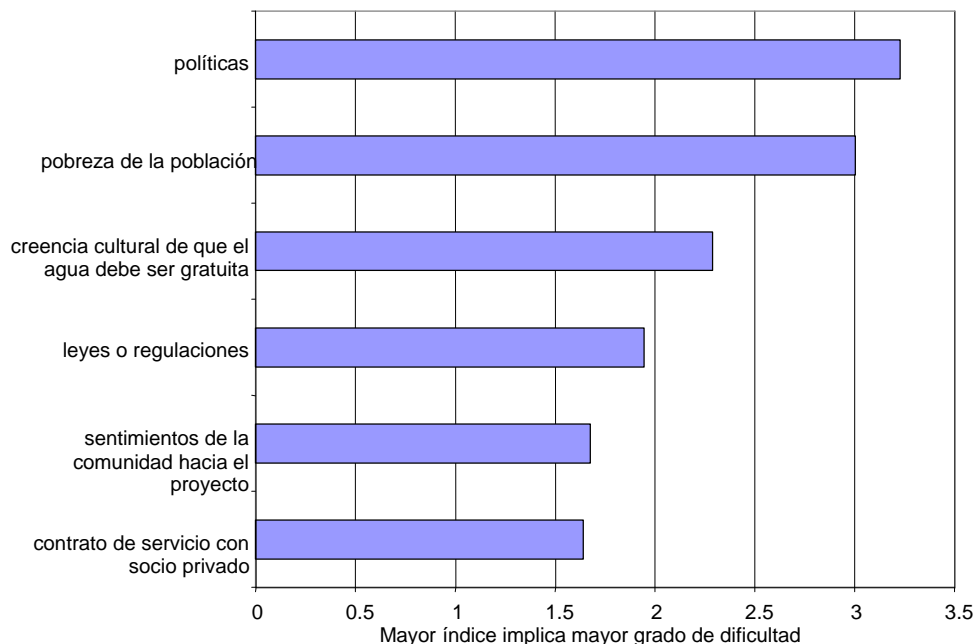
pueden recuperar los costos. Generalmente, el primer paso para la recuperación total de costos es la fijación de una tarifa para la recuperación de costos.

De quienes respondieron a nuestra encuesta, nadie dijo que ellos o algún otro socio no estuviera en disposición de cobrar una tarifa para cubrir algunos o todos los costos de operación y mantenimiento. No obstante, la disposición para cobrar una tarifa en todos los esquemas no implica que en realidad sea siempre fácil fijarla. Existen muchos factores que pueden afectar la capacidad de un proyecto para fijar una tarifa: contrato de servicio con un socio privado, leyes y regulaciones, sentimientos de la comunidad con respecto al proyecto, pobreza de la población, ámbito político incluyendo próximas elecciones, y la creencia cultural de que el agua debe ser gratuita. En muchos casos, los socios de proyecto tienen poca capacidad para siquiera influenciar la tarifa que se aplica en el área de proyecto. En Colombia, la tarifa se calcula según una fórmula de tarifa por mandato nacional, lo cual significa que los socios de proyecto en Cartagena no tienen ningún control sobre ella.¹⁸ De manera similar, en Senegal el gobierno nacional fija una tarifa para el agua de las llaves comunales (así como el precio de agua al mayor que deben pagar las operadoras). En Bolivia, Argentina, e Indonesia las tarifas son fijadas y negociadas a través de un contrato de concesión. Las tarifas para las áreas del BPD son las mismas que para el resto de la concesión (aunque algunos proyectos lograron negociar cuotas de conexión más bajas para los proyectos del BPD). Las tarifas en Suráfrica deben ser aprobadas por los gobiernos locales, aún cuando el gobierno nacional ha diseñado las pautas para la fijación de tarifas.

Se preguntó a los socios si ciertos factores hacían más fácil o difícil la fijación de una tarifa para la recuperación de costos en sus proyectos; los factores fueron colocados en una escala del 0 al 4, donde el índice más alto implica que el factor dificultaba la fijación de una tarifa para la recuperación de costos. Como puede observarse en la Figura 2, la política y la pobreza de la población destacan como los factores que hacen más difícil la fijación de una tarifa para la recuperación de costos, según los socios de proyecto. Las legislaciones y la creencia cultural de que el agua debe ser gratuita (frecuentemente relacionada con la política) también son obstáculos importantes para hacer que la tarifa cubra los costos. El proyecto BoTT en el Cabo Este de Suráfrica presenta una historia interesante sobre cómo la política y la creencia cultural de que el agua debe ser gratis pueden interferir con la capacidad para fijar una tarifa para la recuperación de costos. Cada área de proyecto dentro del programa BoTT tiene diferentes costos según el tipo de tecnología, tamaño de la población y otras variables. El consorcio Amanz'abantu calcula la tarifa apropiada para la recuperación de costos en cada área y presenta esta información al gobierno local. Queda entonces en manos del gobierno local fijar la tarifa; frecuentemente, deciden subsidiar la operación del proyecto con sus propios recursos y fijar una tarifa más baja que la tarifa de recuperación del costo total. Actualmente, los gobiernos locales tienen un incentivo para hacer esto porque la responsabilidad fiscal para servicios de agua aún no ha sido completamente transferida del gobierno nacional al gobierno local; el gobierno nacional continúa cubriendo los costos del déficit operativo.

¹⁸ La fórmula de tarifa nacional se aplica a un precio de referencia suministrado por cada compañía local de servicio.

FIGURA 2: FACTORES QUE AFECTAN LA CAPACIDAD PARA FIJAR UNA TARIFA DE RECUPERACIÓN DE COSTOS



Otra dificultad con la cual se enfrentan los proyectos a la hora de fijar una tarifa para la recuperación de costos es simplemente saber cuáles son sus costos reales. Los costos reales de los proyectos individuales son difíciles de determinar en las etapas iniciales de los proyectos – los costos dependen de muchos factores variables incluyendo uso, durabilidad del sistema, costos administrativos y de mano de obra, etc. Por lo tanto, resulta difícil estimar si las tarifas existentes realmente cubrirán los costos. Aun así, ante la pregunta, todos los proyectos (menos el del Cabo Este en Suráfrica, con proyectos principalmente rurales) respondieron que intentan recuperar directamente de las familias 100 por ciento de los costos de OyM. Los proyectos reconocieron que enfrentan muchos obstáculos para alcanzar estas metas. Costos estimados, metas para la recuperación de costos de OyM, y complicaciones en la vía hacia el logro de estas metas están catalogados en la Tabla 2. Como puede observarse en la tabla, no todos los proyectos saben realmente cuáles son sus costos, pero aún así han fijado metas para la recuperación de costos. (Más detalles sobre tarifas son suministrados en la Sección 6).

TABLA 2: METAS DEL PROYECTO EN TÉRMINOS DE RECUPERACIÓN DE COSTOS PARA OYM

| PROYECTO | COSTO DE OPERACIÓN | RECUPERACIÓN DEL COSTO DE OYM | COMPLICACIONES (MÁS DETALLES EN SECCIÓN 6) |
|--------------------------------|--|---|--|
| <i>Argentina</i> | <i>No disponible</i> | <i>100%</i> | <i>Como pocas viviendas tienen medidor, es difícil saber en realidad quién está pagando el costo verdadero del agua que usan..</i> |
| <i>Bolivia</i> | <i>Estimado¹⁹ en \$0.44/m³</i> | <i>100%</i> | <i>La concesión debe alcanzar una recuperación total de costos ya que no recibe subsidios. Si las tarifas no cubren los costos (incluyendo costos de expansión), el concesionario puede solicitar revisión de las tarifas. El contrato establece revisiones regulares de tarifa cada cinco años y permite revisiones extraordinarias en algunos casos.</i> |
| <i>Colombia</i> | <i>\$0.18/m³</i> | <i>100%</i> | <i>Las tarifas se calculan usando una fórmula fija (establecida en la legislación nacional) y se basa en un precio de referencia determinado por la empresa. La fórmula para la tarifa no necesariamente conduce a una recuperación total de costos en todas las ciudades donde se aplica.</i> |
| <i>Haití</i> | <i>\$0.30/m³</i> | <i>100%</i> | <i>Tarifa fijada por CAMEP.</i> |
| <i>Indonesia</i> | <i>No disponible</i> | <i>100%</i> | <i>Originalmente la tarifa cubría la recuperación de costos, pero debido al incremento de costos (electricidad y mano de obra) la tarifa ya no es suficiente. Thames Water actualmente está solicitando al gobierno que aumente la tarifa.</i> |
| <i>Senegal</i> | <i>\$0.37/m³</i> | <i>100%</i> | <i>El gobierno nacional fija las tarifas pagadas por las familias y el precio del agua al mayor pagado por las operadoras. Éstas son tarifas fijas que no varían según la cantidad de agua consumida.</i> |
| <i>BoTT en Suráfrica</i> | <i>Ejemplos: Peddie Regional: \$0.83 mensual por vivienda Qanda: \$0.67 mensual por vivienda</i> | <i>Variable – cada proyecto tiene una meta distinta</i> | <i>El consorcio le dice al gobierno local cual debería ser la tarifa apropiada para la recuperación de costos. Luego los gobiernos locales fijan la tarifa; si la tarifa es muy baja, ellos deben pagar la diferencia. Sin embargo, en la practica, el gobierno nacional paga la diferencia, pero esto cambiará con el proceso de descentralizacion.</i> |
| <i>Suráfrica KwaZulu-Natal</i> | <i>Durban: \$0.40/kl Pietermaritzburgo: \$0.18-\$0.27/kl</i> | <i>100%</i> | <i>Una tarifa para la recuperación de costos se calcula internamente, pero debe ser aprobada por el consejo local – a veces el consejo local reduce la tarifa.</i> |

(en USD, a la tasa de cambio para Septiembre 2000)

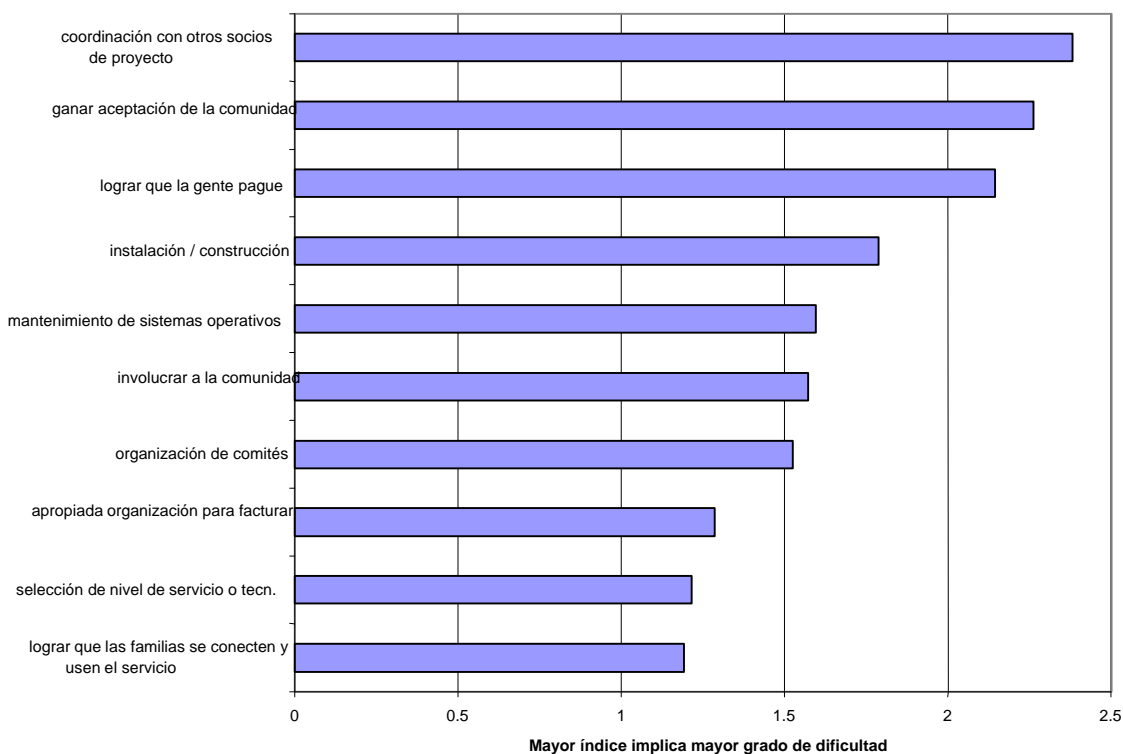
¹⁹ De acuerdo a un estudio comisionado por el gobierno para calcular la tarifa en el propio sitio.

5 – Resultados de las Metas para la Recuperación de Costos

A. DIFICULTAD RELATIVA PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTOS

El primer desafío en un proyecto es la fijación de tarifas, pero esto no es el panorama completo. Después de que los actores principales se ponen de acuerdo sobre la tarifa, todavía falta que los consumidores reciban su factura y que los ingresos sean recaudados. Resulta interesante pensar en la dificultad para recaudar tarifas en comparación con otros elementos del proyecto, para entender la gran magnitud de esta tarea para los proyectos. La Figura 3 muestra cómo los distintos proyectos categorizaron los distintos objetivos del proyecto según grado de dificultad. Se les pidió que colocaran cada objetivo en una escala del 0 al 4, en la cual 4 representa un grado extremo de dificultad. Resulta interesante que ‘la coordinación entre socios de proyecto’ fue considerada en promedio como la tarea más difícil (aunque los socios comentaron que las asociaciones, cuando se formaron, eran gratificantes). A esto le sigue de cerca ‘ganar aceptación de la comunidad’ y ‘hacer que la gente pague’. La recaudación de ingresos es, por ende, uno de los retos más difíciles en los proyectos del BPD. Otros elementos del proyecto que aparecen en la lista también están relacionados de forma directa (ej. conseguir la organización apropiada para que envíe las facturas) o indirecta (ej. escoger el nivel de servicio o tecnología) con el reto de la recaudación de ingresos.

FIGURA 3: DIFICULTAD RELATIVA DE DIFERENTES TAREAS DEL PROYECTO

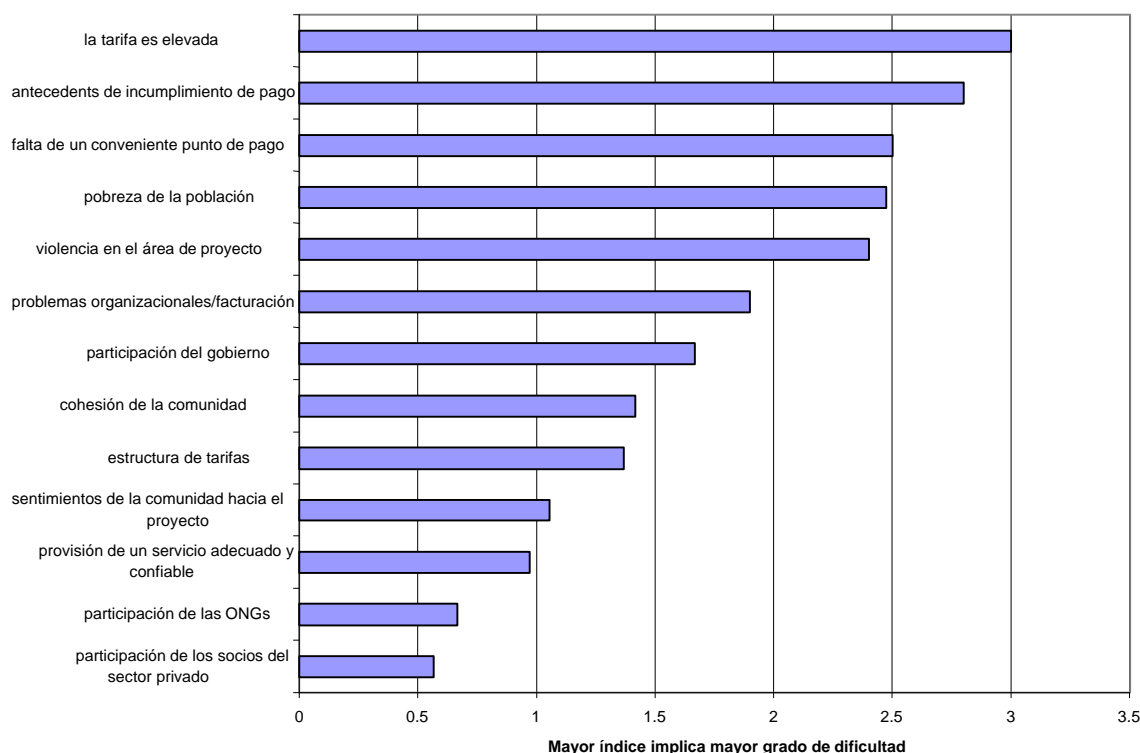


B. BARRERAS PARA LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS

La mayoría de los proyectos están apenas comenzando a operar y a recaudar ingresos. Sin embargo, sigue siendo útil observar los obstáculos que han

encontrado en su lucha por recaudar ingresos. Se pidió a los socios que reflexionaran sobre los factores que facilitan o dificultan la recaudación de tarifas; estos resultados se presentan en la Figura 4. ‘Altas’ tarifas y antecedentes de incumplimiento de pago por agua sobresalen como los mayores obstáculos para recaudar tarifas. De cerca siguen la falta de un conveniente punto de pago, pobreza de la población, violencia en el área de proyecto y problemas organizacionales / de facturación. Las siguientes secciones del informe describen las medidas implementadas por los socios de proyecto para enfrentar estos problemas.

FIGURA 4: FACTORES QUE AFECTAN LA CAPACIDAD PARA RECOLECTAR TARIFAS EN LA REALIDAD



C. LOGROS EN RECAUDACIÓN DE INGRESOS Y RECUPERACIÓN DE COSTOS EN LOS PROYECTOS DEL BPD

De los proyectos que han comenzado a recaudar tarifas, Bolivia, Indonesia, Haití, y Senegal tienen índices relativamente altos de recaudación de ingresos, mientras que BoTT y Argentina tienen resultados mixtos (Ver Tabla 3). Bolivia e Indonesia son proyectos de conexión privada, mientras que los proyectos de Haití y Senegal se concentran en llaves comunales. Aguas del Illimani atribuye el éxito en Bolivia, en parte, a una cultura en la cual la gente respeta y honra sus deudas; el alto índice de recuperación de costos también se atribuye a ciertas estrategias exitosas para la recuperación de costos (esbozadas en la Sección 6). De manera similar, las estrategias para asegurar el pago de tarifas han sido muy exitosas en Indonesia, donde entre un 70 y un 80 por ciento de los consumidores paga sus facturas regularmente.²⁰ En Haití, casi 100 por ciento de los usuarios pagan por el

²⁰ El año pasado Indonesia sufrió una leve recesión en la recaudación de tarifas al implementar un nuevo sistema de facturación. Sin embargo, la mayoría de los problemas del sistema ha sido

agua. Esto ocurre en un ambiente donde anteriormente los consumidores habían estado pagando cuotas exorbitantes a los vendedores de agua. El pago del costo total de operación y mantenimiento de los nuevos sistemas de llaves comunales ha dado como resultado que las familias están gastando menos dinero en agua. Además, a los hogares que no cumplen con el pago no se les permite recoger agua de la llave; las operadoras de llaves comunales son empresas privadas, de manera que la recolección de pagos de las viviendas funciona a su interés. En Senegal, cerca de un 80 por ciento de las familias en barrios necesitados prefiere usar la llave comunal, y quienes usan la llave comunal deben pagar por ello. Al igual que en Haití, las operadoras de las llaves comunales en Senegal deben cobrar a las familias porque ellas son responsables de pagar a la compañía por el servicio de agua al mayor. Virtualmente, todas las operadoras de llaves comunales están pagando a SDE, como es de esperar.

TABLA 3: LOGROS EN RECAUDACIÓN DE INGRESOS
(NO RECUPERACIÓN DE COSTOS)²¹

| PROYECTO | PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE PAGABA CUOTAS DE INFRAESTRUCTURA / CONEXIÓN | PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE PAGA UNA TARIFA DE OYM | FACTORES QUE CONTRIBUYEN: ALIADOS (A) O BARRERAS (B) |
|--|---|---|---|
| <p><i>Argentina;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Barrios San Jorge y Hardoy</i> <i>Barrio Villa Jardín</i> | <p><i>San Jorge: 29% completamente; 38% parcialmente</i> <i>Hardoy: 24% completamente; 28% parcialmente</i> <i>V.Jardín: Casi todos los grupos de viviendas (ver Sección 8)</i></p> | <p><i>San Jorge: 29% completamente; 38% parcialmente</i> <i>Hardoy: 24% completamente; 28% parcialmente</i> <i>V. Jardín: 98%</i></p> | <p><i>B: Problemas de facturación, falta de cohesión</i> <i>B: Desempleo creciente y falta de recursos a nivel de las familias</i></p> |
| <i>Bolivia</i> | <i>Casi 100%²² [LS1]</i> | <i>Casi 100%</i> | <i>A: La gente respeta y honra sus deudas</i> |
| <i>Colombia</i> | <i>Muy pronto para saber</i> | <i>60-70% - en general para áreas pobres; muy pronto para saber para el proyecto del BPD</i> | <i>B: Dificultad de la gente para ahorrar dinero y pagar una factura mensual</i> |
| <i>Haití</i> | <i>No aplica para áreas con llaves públicas</i> | <i>100%</i> | <i>A: Las familias estaban pagando una alta suma de dinero a los vendedores antes del sistema; deben pagar por usar el sistema</i> |

resuelta y Thames Water confía en que la recaudación de ingresos volverá a alcanzar altos niveles (85-90 por ciento).

²¹ En muchos proyectos todavía es muy temprano para saber si los costos están siendo completamente recuperados. En otros, la tarifa es fijada por una ley nacional o local y no por los mismos proyectos. En estos casos, es improbable que la tarifa refleje los costos reales del proyecto.

²² Solo las familias que pagan la tarifa de conexión reciben una conexión. La mayoría de las viviendas en vecindarios recientemente servidos ha decidido conectarse.

| | | | |
|--|---|---|---|
| <i>Indonesia</i> | <i>100%</i> | <i>85-90% (70-80% durante la implementación del nuevo sistema de facturación)</i> | <i>B: Creencia cultural de que el agua debe ser gratuita</i> |
| <i>Senegal</i> | <i>75% de las viviendas realizó una contribución inicial para el proyecto de llaves comunales</i> | <i>80% de las familias usan las llaves comunales (y pagan por ello)</i> <i>Virtualmente todas las operadoras de llaves pagan a una compañía de servicios privada</i> | |
| <i>BoTT - Suráfrica</i> <i>Vondo, Provincia Norte</i> | <i>100%</i> | <i>42% en áreas con servicio 24 horas (en Thohoyandou y Vuwani respectivamente, 38% y 10% del valor total facturado a los clientes es recaudado)</i> | <i>B: Muchos recursos alternativos de agua; creencia cultural y política de que el agua debe ser gratuita; antecedentes de incumplimiento de pago</i> |
| <i>Qanda, Cabo Este</i> | <i>NA</i> | <i>Desconocido</i> | |
| <i>Peddie, Cabo Este</i> | <i>NA</i> | <i>100% (pagando por el agua que usan)</i> | |
| <i>Suráfrica –</i> <i>Kwa Zulu Natal</i> | <i>Muy pronto para saber</i> | <i>Muy pronto para saber</i> | <i>B: Muchos medidores no funcionan; creencia cultural y política de que el agua debe ser gratuita</i> |

NA = No Aplicable

En Vondo, en la Provincia Norte de Suráfrica, entre un 10 y un 38 por ciento del valor total facturado a los clientes es generalmente pagado (Ver Tabla 3).

Haciendo un cálculo aproximado, un 15 por ciento de las viviendas está pagando regularmente sus facturas de OyM, pero los problemas del sistema hacen difícil poder estimar con precisión el número de viviendas que paga sus facturas. Este nivel de recuperación de costos representa un mejoramiento significativo, dado que hace 17 meses no se estaba cobrando dinero alguno. Metisco (el consorcio de BoTT operando en esta región) ha cubierto y hasta superado sus expectativas con respecto a aumentar los índices de cobranza.

En el Cabo Este es posible monitorear no solo la recaudación de ingresos, sino también la recuperación de costos, gracias a las detalladas estadísticas que mantiene Amanz'abantu. El promedio de recuperación de costos de OyM en el proyecto de llaves comunales en Quanda es de 43 por ciento, y de 36 por ciento en el proyecto Peddie Regional. En estos dos proyectos hay una conexión dramática entre el consumo de agua y la caída de lluvias– a medida que aumentan las lluvias, disminuye el uso de agua y la recuperación de costos es muy baja. Por ejemplo, en Peddie Regional, durante Marzo del 2000 se observó el más alto nivel de lluvias y el más bajo nivel de recuperación de costos, a solo 13 por ciento. Dada esta situación, Amanz'abantu está interesado en estrategias (tales como campañas educativas) para aumentar el uso del agua.

Los resultados de la recaudación de ingresos difieren dramáticamente en las tres áreas de proyecto en Argentina. En un área, aproximadamente 40 por ciento de

los hogares está pagando regularmente sus facturas, mientras que en otra área (Villa Jardín), cerca de un 98 por ciento de los hogares pagan sus facturas. Las estrategias que contribuyen a los logros de recuperación de costos en Villa Jardín, y los factores que dificultan la recuperación de costos en otras áreas del PBD en Buenos Aires son tratados con más detenimiento en las siguientes secciones.

Desgraciadamente, ninguno de los proyectos del BPD ha realizado un estudio sistemático de cuáles son los consumidores que cumplen o no con sus pagos y por qué. Por lo tanto, es difícil tener una visión clara de qué tipo de familias está contribuyendo a los problemas o logros de la recaudación de ingresos en esta etapa. No obstante, algunos proyectos reportaron creer que los pagos son especialmente bajos entre familias muy grandes, desempleadas y sin tierra propia. En algunos de los proyectos, las familias desempleadas y sin tierra propia reciben servicios de más bajo nivel o ni siquiera se les cobra, lo cual resulta en más bajos índices de pago.

6 – Estrategias para Alcanzar o Mejorar la Recuperación de Costos

Una razón por la cual la recuperación de costos es una meta difícil de alcanzar es que hay muchísimos factores y partes distintas del diseño y la operación del proyecto que la afectan. Muchos proyectos de agua y saneamiento empiezan sin reconocer del todo la importancia de estas interrelaciones. El nivel de servicio (ej. llaves públicas, llaves en la casa, etc.) o la estructura institucional, por ejemplo, muchas veces se determinan incluso antes de comenzar un proyecto – bien sea porque el proyecto intenta reformar un sistema de agua y saneamiento ya existente, o bien porque los planificadores del proyecto creyeron haber identificado la mejor solución técnica. En este caso, el problema de la recuperación de costos es visto como la necesidad de recaudar de los usuarios ingresos suficientes para cubrir el costo del sistema que se instaló (Ver Recuadro 2). El reto se convierte entonces en hacer que la gente use el sistema y que además pague por ello. Las estrategias para lograrlo pueden incluir: (1) campañas educativas y de promoción dirigidas a los consumidores, (2) mejorar las relaciones con los clientes, (3) introducir la desconexión por incumplimiento de pago, (4) modificar las estructuras institucionales para cambiar los incentivos para cobrar y pagar, o (5) revisar las estructuras de tarifas y cuotas de conexión, posiblemente mediante la implementación de diferentes estructuras de tarifas para los necesitados.

Lograr que los usuarios cubran los costos de un determinado servicio es importante, pero no es la única manera de acercarse al mejoramiento de la recuperación de costos. Existe otra serie de posibles estrategias que pueden, o bien reducir costos (reduciendo los objetivos de la recuperación de costos), o bien incrementar la demanda (creando un servicio que sea más deseable para las familias). En este contexto, existen tres grandes estrategias que pueden ayudar a lograr la recuperación de costos: (1) cambiar las tecnologías o los niveles de servicio, (2) mejorar la calidad y confiabilidad del servicio, o (3) reducir costos operacionales.

Los ocho proyectos del BPD han probado los tres tipos de estrategias para alcanzar o mejorar la recuperación de costos. Abajo, la Tabla 4 muestra cuáles estrategias reportaron haber usado los socios de proyecto del BPD en sus proyectos (o en sus áreas mayores de servicio). Las estrategias que aparecen en la tabla con letras negritas son aquellas que los socios consideraron fueron más exitosas en sus casos. Las estrategias serán tratadas en detalle más adelante, pero una serie de puntos resaltan en la tabla general.

TABLA 4: ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA RECUPERACIÓN DE COSTOS²³

| ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN DE COSTOS | PROYECTOS CON LLAVES COMUNALES | | | PROYECTOS CON CONEXIONES PRIVADAS Y LLAVES COMUNALES | | PROYECTOS CON CONEXION PRIVADA DE VIVIENDAS | | |
|--|--------------------------------|-----------------|-----------------|--|----------------|---|----------|----------------|
| | HAÍTÍ | SENEGAL | SURÁFRICA: BOTT | KWAZULU SURÁFRICA: | ARGENTINA | BOLIVIA | COLOMBIA | INDONESIA |
| Premios y castigos | | | | | | | | |
| <i>Premios para familias que pagan</i> | | | | | X | | | |
| <i>Corte por incumplimiento de pago</i> | | X ²⁴ | X ²⁵ | X ² | X ² | X | | X ² |
| Estructura de tarifas y cuotas | | | | | | | | |
| <i>Opciones de pago /pago en cuotas</i> | | X ²⁶ | | X | X | X | X | X |
| <i>Tarifas en bloque con primer bloque a bajo precio</i> | | | | X | | X | X | X |
| <i>Subsidio por averiguación de ingresos (según tamaño de la vivienda)</i> | | | | | X | | | X |
| <i>Subsidio previsto (para vecindarios de bajos recursos)</i> | | | | | | | X | |
| <i>Cuota de conexión más baja</i> | | | | X | X | X | | X |
| Facturación, cobro, pago | | | | | | | | |
| <i>Cambio en la frecuencia de los pagos</i> | | | | | | | X | |

²³ Las letras en negritas indican estrategias que los socios de proyecto consideran más exitosas en sus áreas.

²⁴ Si la operadora de llave no paga a SDE por el agua al mayor, se corta el agua de la llave y el servicio no es restablecido hasta que la operadora no pague su deuda.

²⁵ En teoría existen penalizaciones, pero éstas raramente se imponen.

²⁶ Luego de pagar el primer 50 por ciento de la tarifa.

| | | | | | | | | |
|--|---|-----------------|---|---|---|---|---|---|
| <i>Mejoramiento del sistema de facturación y entrega del servicio</i> | | | X | | X | | | |
| <i>Aumento /cambio de los puntos de pago / provisión de puntos múltiples</i> | | | X | X | X | X | | X |
| Relaciones con los clientes / educación | | | | | | | | |
| <i>Mejoramiento de relaciones con los clientes</i> | X | X | X | X | X | | X | X |
| <i>Información pre-proyecto</i> | X | | X | X | X | X | | |
| <i>Campañas educativas / de promoción</i> | X | X | X | X | | X | X | X |
| Instituciones y organizaciones | | | | | | | | |
| <i>Comités para la resolución de problemas</i> | | | | | X | | | |
| <i>Comités populares o vecinales para gerenciar el sistema</i> | X | X | X | | | | | |
| <i>Agrupar viviendas bajo un solo cliente</i> | | | | | X | | | |
| <i>Entrenar / crear vendedores de llaves comunales</i> | X | X ²⁷ | | | | | | |
| Servicio, tecnología y costos | | | | | | | | |
| <i>Mejoramiento de la calidad o tipo de servicio</i> | X | X | X | X | X | X | X | X |
| <i>Tecnología de prepago</i> | | | X | X | | | | |
| <i>Tecnología de más bajo costo</i> | | | | X | X | X | | |
| <i>Reducción de costos de OyM</i> | | | X | | | | | |

- **Mejoramiento del servicio:** Ninguno de los proyectos está tratando de aumentar la recuperación de costos sin ofrecer a cambio algún tipo de mejora en el servicio para las clientes.

²⁷ En proyectos de llaves comunales financiados por ENDA.

- **Soluciones institucionales:** En proyectos de llaves comunales, los socios de proyecto del BPD han creado nuevas estructuras institucionales para gerenciar las llaves y la recuperación de costos. Soluciones institucionales tales como éstas son menos comunes en proyectos con conexiones privadas. En la mayoría de los proyectos con conexiones privadas, la relación de recuperación de costos sigue siendo la típica relación directa entre el cliente y la compañía de servicios.
- **Comunicación con la comunidad:** Cada proyecto del BPD ha implementado algún tipo de campaña educativa o promocional, desde información preproyecto, hasta educación en higiene durante el lapso del proyecto, pasando por entrenamiento de seguimiento para operadoras de llave una vez que el proyecto es construido. Muchos socios de proyecto citaron las campañas educativas entre los esfuerzos más exitosos para la recuperación de costos.
- **Opciones tecnológicas:** La tecnología juega un importante papel en muchos de los proyectos – mediante opciones de tecnología de prepago y tecnología a más bajo costo.
- **Sistemas de facturación, cobro y pago:** El mejoramiento de los sistemas de facturación, cobro y pago es de gran importancia para varios proyectos. Hacer llegar la factura al cliente es obviamente un problema común en áreas pobres urbanas.
- **Diseño de tarifas y subsidios:** En su mayoría, las tarifas aplicadas en las áreas de proyecto del BPD son las mismas tarifas que se aplican en el área mayor de servicio. Las tarifas no se redujeron para hacer que el servicio fuera especialmente accesible en las áreas del BPD, pero en algunas ciudades la tarifa general intenta proveer un subsidio cruzado para las familias más necesitadas.
- **Cuotas de conexión:** En contraste con las tarifas, las cuotas de conexión en las áreas de proyecto del BPD en algunos casos son más bajas que las cuotas de conexión aplicadas en el área mayor de servicio.
- **Incremento del consumo de agua:**²⁸ Algunos proyectos están tratando de mejorar la recuperación de costos, no mediante el mejoramiento de la recaudación de ingresos, sino aumentando el consumo de agua. Estos proyectos están empleando programas de educación en higiene para dar a conocer la importancia del uso del agua para bañarse y lavar, y de tener tecnologías sanitarias (ej. baños) en casa.
- **Desconexión:** Tres proyectos de BPD están empleando la desconexión como una estrategia para motivar a las familias a cumplir con sus pagos. En los otros proyectos de BPD, o bien la desconexión no está permitida o no se hace valer.

A continuación examinamos en mayor profundidad algunas de estas estrategias.

A TARIFAS, CUOTAS Y SUBSIDIOS

En la mayoría de los proyectos del BPD los socios están preocupados porque saben que las elevadas tarifas y cuotas de conexión pueden hacer que el servicio de agua se convierta en un lujo para las familias de bajos recursos, y que éstas no estén en disposición de pagar ni quieran recibirlo. Cuando los precios hacen que las familias se alejen de las llaves comunales y de las llaves privadas de agua,

²⁸ Mientras que existe una relación clara entre el consumo de agua (especialmente para saneamiento) y consecuentes mejoras en la salud, se debe notar que estimular a la gente para que use más agua no es necesariamente una práctica sustentable en áreas del mundo donde el agua es un recurso escaso.

esto representa un riesgo tanto para las familias como para las operadoras del servicio. Las familias se arriesgan a utilizar recursos alternativos de agua que no son seguros (quebradas, por ejemplo) y las operadoras se arriesgan a perder ingresos de los consumidores, quienes deciden usar otros recursos o reducir el consumo (Ver Recuadro 2).

RECUADRO 2:

CREANDO UN PROBLEMA DE RECUPERACIÓN DE COSTOS POR IGNORAR LA DEMANDA EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Varios socios de proyecto del BPD han reportado que las familias en sus respectivas áreas de proyecto usan muy poca agua. Por lo tanto, con los precios actuales y los bajos niveles de consumo, la recaudación de ingresos no es suficiente para recuperar los costos. Esto constituye un problema, sobre todo en áreas donde hay recursos alternativos de agua a bajo costo (tales como lluvias abundantes o quebradas cercanas). De manera inversa, la competencia por recursos alternativos no representa un problema en áreas donde la primera alternativa la constituyen los vendedores de agua a alto costo. En Haití, por ejemplo, los hogares que utilizan las nuevas llaves comunales de agua pagan un cuarto del precio que solían pagar a los vendedores.

Lo ideal sería que las operadoras no tuvieran que preocuparse porque la competencia de recursos alternativos haga caer sus ingresos –en áreas donde la demanda por recursos mejorados de agua (llaves comunales o conexiones privadas) fuera baja, estos sistemas simplemente no serían construidos. Desgraciadamente, esta propuesta de planificación para impulsar la demanda no se sigue comúnmente en la práctica. (Para mayor información sobre cómo aplicar información sobre demanda a las decisiones de inversión en infraestructura, ver Equipo de Investigación y Demanda de El Banco Mundial ‘Demanda de Agua en Áreas Rurales: Factores Determinantes e Implicaciones Políticas’, World Bank Research Observer Vol. 8, No. 1, Enero 1993, pp. 47-70.) Los proyectos son construidos y es entonces cuando resulta evidente que la demanda por el servicio es demasiado baja para lograr la recuperación de costos.

Cuando la demanda no es suficiente para lograr la recuperación de costos, las operadoras del sistema enfrentan el problema de tener que aumentar la demanda para alcanzar la recuperación de costos. En algunos proyectos del BPD se están tratando de usar campañas educativas para incrementar la demanda de agua. En otros se ha considerado disminuir los precios. Sin embargo, la reducción de precios es una forma peligrosa de mejorar la recuperación de costos, a menos que se conozca la elasticidad de precios de la demanda. La disminución de precios podría reducir la recaudación de ingresos si la cantidad de agua vendida no aumenta lo suficiente como para compensar el bajo precio.

Poder Adquisitivo

Ante la pregunta de cuanto podrían pagar los hogares por el agua que reciben, la mayoría de los encuestados respondió que entre un tres y un cinco por ciento del ingreso familiar mensual. En gran parte, los proyectos del BPD no han realizado un gran esfuerzo por disminuir las tarifas del agua en las áreas de proyecto del BPD –las tarifas en las áreas de proyecto son las mismas que en el resto del área urbana, o en pueblos parecidos. Aun así, el desembolso promedio mensual en la mayoría de los proyectos representa un porcentaje muy bajo del ingreso familiar – un dos por ciento o menos. Por otro lado, en algunos proyectos el desembolso promedio es mucho mayor que cinco por ciento (Ver Tabla 5). Esto no debe sorprendernos. Años de investigación en demanda de agua en países en vías de desarrollo han revelado que la demanda depende de mucho más que de precios e ingresos. La disponibilidad de recursos sustitutos, las preferencias de los hogares,

la presencia de dispositivos, el tamaño de la familia, y otros factores afectan la demanda. Por ello resulta peligroso utilizar reglas de dedo para calcular cuánto van a gastar las familias por concepto de agua, a la hora de calcular ingresos en los proyectos de agua.

TABLA 5: INGRESOS, PROMEDIO DE GASTOS, Y CUOTAS

| PROYECTO DEL BPD | INGRESO MENSUAL PROMEDIO POR FAMILIA EN EL ÁREA DE PROYECTO | GASTO MENSUAL PROMEDIO. POR CONCEPTO DE AGUA, US\$/MES (Y COMO % DEL INGRESO MENSUAL PROMEDIO FAMILIAR) | CUOTA DE CONEXIÓN O INFRAESTRUCTURA |
|--|--|---|--|
| <i>Argentina</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Barrios San Jorge y Hardoy</i> <i>Barrio Villa Jardín</i> | <p><i>\$200-400 (solo los más necesitados)</i></p> <p><i>\$300-800 (todas las familias)</i></p> | <p><i>\$5.00 (1.25 – 2.5 %)</i></p> <p><i>\$3.75 - \$5.75 (<1 - 1.25%)</i></p> | <p><i>\$120</i></p> <p><i>\$60</i></p> |
| <i>Bolivia</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>El Alto</i> | <i>\$150 (todas las familias)</i> | <i>\$1.11 (<1%)</i> | <i>\$100</i> |
| <i>Colombia</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>El Pozón, Cartagena</i> | <i>Desconocido</i> | <i>Desconocido</i> | <i>\$25</i> |
| <i>Haití</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>14 suburbios en las afueras de Puerto Príncipe</i> | <i>Desconocido</i> | <i>Desconocido</i> | <i>\$0 / \$70 (públicas/privadas)</i> |
| <i>Indonesia</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Makunda, Jakarta</i> | <i>\$18-\$35 (solo los más necesitados)</i> | <i>\$2.95 (8-16%)</i> | <i>\$2.95 (depósito)</i> |
| <i>Senegal</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Fass Mbab, Cabo Verde, Dakar</i> | <i>\$30-\$40</i> | <i>\$6.50-\$12.00 (20% +)</i> | <i>\$174 aproximadamente</i> |
| <i>BoTT - Suráfrica::</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Vondo, Provincia Norte</i> <i>Chuene Maja, Provincia Norte</i> <i>Qanda y Peddie, Cabo Este</i> | <p><i>\$70 (solo los más necesitados)</i></p> <p><i>\$70 (solo los más necesitados)</i></p> <p><i>Menos de \$70 (todas las familias)</i></p> | <p><i>\$6.30 (9%)</i></p> <p><i>\$1.40 (2%)</i></p> <p><i>\$1.40 (<2%)</i></p> | <p><i>\$168</i></p> <p><i>\$0</i></p> <p><i>Cuota nominal</i></p> |
| <i>Suráfrica – KwaZulu Natal</i> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> <i>Durban (áreas del BPD)</i> <i>Pietermaritzburgo (áreas BPD)</i> | <p><i>\$160 (censo 1994)</i></p> <p><i>\$253 - \$350 (todas las familias)</i></p> | <p><i>Desconocido</i></p> <p><i>Desconocido</i></p> | <p><i>\$35 - \$234²⁹</i></p> <p><i>\$0³⁰</i></p> |

²⁹ Tres niveles de servicio están disponibles, cada uno con una cuota diferente. Estas son las cuotas (incluyendo depósito) para el nivel más bajo y el más alto de servicio.

³⁰ Una cuota normal de \$110 se paga por proyecto de vivienda en las áreas del BPD.

(en USD, a la tasa de cambio para Septiembre 2000)

Cuotas de conexión e infraestructura (Ver Tabla 5)

Únicamente en dos de los proyectos comunales del BPD se cobró a las familias una cuota de infraestructura. En el proyecto de Senegal se cobraron cuotas equivalentes a un 25 por ciento de los costos de infraestructura, mientras que en los proyectos BoTT en Suráfrica se pidió a las comunidades que recogieran un “fondo inicial” para demostrar su interés por el proyecto. Este fondo inicial no fue empleado en costos de construcción, sino que se conserva para ser usado como fondo de emergencia para reparaciones dentro del proyecto cuando éste comience a operar.

Por otra parte, en la mayoría de los proyectos de conexión privada sí se cobró una cuota de conexión o al menos un depósito. La cuota más baja fue en Indonesia, donde se pidió a las familias en el área de proyecto del BPD que pagaran solo un depósito de \$2.95 y no tuvieron que pagar la tarifa estándar de conexión (entre \$7 y \$35). En Colombia, las viviendas en el área de proyecto del BPD también pagarán una cuota reducida de conexión -- \$25, en lugar de la cuota normal de \$125.

Bolivia y Kwa Zulu-Natal tienen una aproximación diferente para hacer que las tarifas de conexión puedan ser pagadas por los hogares necesitados. En estos proyectos se ofrecen cuotas más bajas de conexión por tecnologías de menor costo. En Bolivia, por ejemplo, las conexiones condominiales de agua y alcantarillado instaladas en las áreas de proyecto del BPD cuestan a cada familia \$100 por conexión de agua o cloacas (en vez de \$150 y \$180 por conexión convencional de agua y cloacas, respectivamente). No obstante, para poder obtener la tarifa reducida, se requiere que las familias colaboren trabajando en el proceso de construcción. En Durban, en las comunidades que escogen instalar conexiones de baja presión con tanque de almacenamiento de 200 litros, las familias pagan una cuota de aproximadamente \$35 por conexión, mientras que la conexión de alta presión requiere pagar una cuota de \$234. La comunidad hace esta elección de tecnología, entendiendo que la comunidad en su conjunto puede decidir mejorar el servicio en el futuro. En las áreas de proyecto del BPD, ninguna comunidad tiene una conexión de alta presión.

Tarifas (Ver Tabla 6)

Los proyectos del BPD representan un conjunto bastante interesante de estructuras de tarifas. La mayoría de las tarifas son volumétricas (cargos por metro cúbico). Argentina es la única área urbana con conexiones sin medidor y cuotas mensuales fijas. Algunos de los proyectos rurales BoTT en Suráfrica también tienen cuotas fijas, recaudadas por los comités de agua de la comunidad en una base regular o cuando se requieren fondos.

TABLA 6: TARIFAS PARA LOS MÁS NECESITADOS EN LOS PROYECTOS DEL BPD

| PROYECTO | CARGO FIJO MENSUAL | BLOQUE 1 (O RENTA BÁSICA): PRECIO / METRO CÚBICO | BLOQUES 2+: PRECIO / METRO CÚBICO |
|--|-------------------------------------|--|--|
| <i>Argentina</i> <i>Barrios San Jorge y Hardoy</i> <i>Barrio Villa Jardín</i> | \$4.00 en promedio \$3.75-\$5.75 | N/a N/a | N/a N/a |
| <i>Bolivia</i> <i>El Alto</i> | \$0 | Primeros 30 m ³ : \$0.22/m ³ | \$0.44/m ³ : 31-150 \$0.66/m ³ : 150 – 300 \$1.19/m ³ : 301 + |
| <i>Colombia</i> <i>Cartagena (solo vecindarios de más bajos recursos)</i> | \$1.06 | Primeros 20 m ³ : \$0.13/m ³ | \$0.43/m ³ : + 21 m ³ |
| <i>Haití</i> <i>Barrios en Puerto Príncipe</i> | \$0 | Llaves públicas: \$0.64/m ³ ³¹ Privadas: \$0.90/m ³ | N/a |
| <i>Indonesia</i> <i>Jakarta (viviendas de más de 36 m² y menos de 70m²)</i> | \$0.80 ³² | Primeros 20 m ³ : \$0.12/m ³ | \$0.15/m ³ : + 21 m ³ |
| <i>Senegal</i> <i>Fass Mbab, Cabo Verde, Dakar</i> | \$0 | \$0.37/m ³ | N/a |
| <i>Suráfrica - BoTT</i> <i>Vondo, Prov. Norte</i> <i>Chuene Maya, Prov. Norte</i> <i>Qanda, Cabo Este</i> <i>Peddie, Cabo Este</i> | \$0 \$1.40-\$2.10 \$0 \$0 | \$0.21/m ³ n/a \$0.64 / m ³ \$0.36 / m ³ | N/a N/a N/a N/a |
| <i>Suráfrica –</i> <i>KwaZulu Natal</i> <i>Durban</i> <i>Pietermaritzburgo</i> | \$0 ³³ \$0 | Primeros 6 m ³ : \$0 /m ³ Primeros 5 m ³ : \$0.29 /m ³ | \$0.30: 6-30 m ³ \$0.90: 30m ³ + \$0.54: 5m ³ + |

(A menos que se especifique otra cosa, en USD, a la tasa de cambio para Septiembre 2000)

Las tarifas volumétricas son utilizadas en el resto de los proyectos –para conexiones públicas y privadas. Los proyectos se dividen entre cargos volumétricos fijos o tarifas de aumento en bloque. Las llaves comunales en Haití y Senegal y las llaves con tecnología de prepago en Suráfrica operan con una tarifa de renta básica: \$0.64 por metro cúbico en Haití y \$0.36-\$0.64 en los proyectos BoTT en Suráfrica. Las únicas tarifas volumétricas básicas para conexiones privadas las encontramos en el proyecto BoTT en Vondo (\$0.21) y en

³¹ Precio a la tasa de cambio para Septiembre 1999. El costo actual es de 15 gourdes haitianos por metro cúbico.

³² Cuota fija mensual mas cargo por mantenimiento de medidor para un medidor de 0,5 pulgadas.

³³ Se aplica una cuota fija solo para conexiones de presión completa, las cuales no han sido instaladas en las áreas de proyecto del BPD.

Haití (\$0.90). Las otras tarifas volumétricas de conexión privada presentan índices de aumento en bloque (se cobra un precio bajo por el primer bloque de consumo y el precio por metro cúbico aumenta en los bloques siguientes). Generalmente se considera que estas tarifas de aumento en bloque son a favor de los necesitados, pero el Recuadro 3 explica porqué esta lógica puede fallar. Finalmente, Colombia e Indonesia tienen tarifas en dos partes, con un cargo inicial fijo (normalmente destinado a cubrir costos fijos tales como la facturación) y un cargo volumétrico por metro cúbico de agua consumida.

RECUADRO 3: LOS NECESITADOS Y EL AUMENTO DE TARIFAS EN BLOQUE

Generalmente se asume que el aumento de tarifas en bloque beneficia a los necesitados porque en los hogares de bajos recursos se utiliza menos agua. En la actualidad, sin embargo, estudios recientes han demostrado que muchas veces las familias más pudientes son las que resultan más beneficiadas con la estructura de aumento de tarifas en bloque. En áreas donde varias familias de bajos ingresos comparten una conexión, el aumento de tarifas en bloque puede presentar otro problema.¹ Varias viviendas compartiendo una conexión consumen más agua al mes que una sola vivienda conectada. Las viviendas agrupadas corren el riesgo de pagar el precio más alto que se aplica a mayores niveles de consumo. El resultado puede ser que los hogares más necesitados tengan que pagar el mayor precio promedio por el agua.

La mejor forma de hacer que una tarifa de aumento en bloque beneficie principalmente a los necesitados es: (1) mantener el primer bloque pequeño, y (2) fijar el tamaño del bloque según el número de viviendas que usan la conexión. Entre los proyectos del BPD, el mayor ejemplo de lo anterior lo constituyen Durban / Pietermaritzburgo. En ambas ciudades hay solamente una vivienda por conexión. En Durban, los primeros seis metros cúbicos de agua son gratis. En Pietermaritzburgo los primeros cinco metros cúbicos se venden a un precio reducido (\$0.29). Las demás ciudades con tarifas de aumento en bloque tienen todos bloques iniciales de 20-30 metros cúbicos.

¹ Whittington, Dale 1992 'Posibles Efectos Adversos de Incrementar Tarifas de Agua en Bloque en Países en Desarrollo' *Desarrollo Económico y Cambio Cultural*

Una característica interesante de algunas tarifas en los proyectos del BPD es que intentan reducir los precios del agua para los necesitados empleando un subsidio previsto. Se supone que los subsidios previstos se aplican únicamente a ciertas viviendas (aquellas de bajos recursos, por ejemplo) y no a todos los clientes (como ocurre en el caso de las tarifas de aumento en bloque). La manera más precisa de dirigir los beneficios a los necesitados es llevando a cabo una averiguación de recursos económicos, en la cual las familias deben demostrar su situación financiera antes de calificar para el subsidio. (Un ejemplo comúnmente citado es el esquema de subsidio de agua en Santiago, Chile.) La desventaja de esta prueba es que puede ser un tanto costosa porque requiere una estructura administrativa. Además, si los hogares necesitados no están bien informados, puede que incluso quisiera apliquen para el subsidio.

Una alternativa es usar una representación de ingresos – escoger una característica altamente correlacionada con familias de bajos recursos y subsidiar a las familias que presenten dicha característica. Dos tipos de representación de ingresos son usados en las tarifas de los proyectos del BPD: medición geográfica y medición por tamaño de la vivienda. En Colombia, los oficiales del gobierno local dividen sus comunidades en seis estratos socio-económicos distintos (áreas

geográficas con diferentes niveles socio-económicos). El primer nivel es el más pobre y el sexto nivel es el más rico. Los hogares en las áreas del nivel seis pagan 20% por ciento más que el 'precio de referencia', o tarifa básica. Los hogares en áreas del nivel uno solo pagan la mitad del 'precio de referencia'. Este esquema de subsidio cruzado se aplica tanto al cargo volumétrico como al cargo fijo mensual que cada familia debe pagar. En Argentina, los oficiales de Aguas Argentinas también realizaron una gran encuesta entre las familias para determinar en qué vecindarios se debían aplicar tarifas preferenciales.

Indonesia y Argentina tienen tarifas asignadas según el tamaño de la vivienda. En Indonesia, las familias que viven en las casas más pequeñas (menos de 36 metros cuadrados) pagan por metro cúbico un quinto de lo que pagan las familias que viven en las casas más grandes (más de 120 metros cuadrados) en el primer bloque de la tarifa de aumento en bloque.³⁴ Las familias con viviendas de entre 36 y 70 metros cuadrados (la mayoría de las familias en el área de proyecto del BPD) pagan como un 60 por ciento de lo que pagan aquellas en las viviendas más grandes por los primeros 20 metros cúbicos.

Este uso de representación de ingresos tiene dos debilidades potenciales. La primera es que la representación de ingresos (área geográfica o tamaño de la vivienda) realmente no es un buen indicador del estado financiero de la familia. La única forma de determinar qué tan buena es una representación de ingresos es haciendo una encuesta entre las familias (o estudiando los datos del censo). Que nosotros sepamos, ninguno de los proyectos que confían en la representación de ingresos ha hecho este análisis. El segundo riesgo es que la complicada estructura de tarifas resultante puede que realmente no cubra los costos. En Colombia, por ejemplo, la estructura de tarifas asume que hay suficientes familias en las áreas del nivel seis como para subsidiar a las familias en las áreas más pobres. Este no es el caso en algunas ciudades colombianas. El resultado es que la estructura de tarifas por mandato nacional no siempre permite a los proveedores locales de agua alcanzar la recuperación total de costos.

B. FACTURACIÓN, COBRO Y RELACIONES CON LOS CLIENTES

La mayoría de los proyectos del BPD enfrentó, al comienzo, uno de los dos tipos de problemas de facturación y cobro: la necesidad de superar los antecedentes de incumplimiento de pago, y/o la necesidad de encontrar soluciones para la provisión del servicio en áreas rurales o poblados informales y desorganizados (en el sentido tradicional del desarrollo urbano).

Tradición de incumplimiento de pago

En casi todos los proyectos del BPD existían conexiones ilegales, pero la tradición de incumplimiento de pago constituye uno de los mayores problemas en Suráfrica. Para las antiguas poblaciones negras de la región, el incumplimiento de pago servía como medio para ejercer presión sobre el gobierno a favor de un cambio político. Con el pasar del tiempo, los gobiernos locales simplemente dejaron de facturar los servicios en muchas áreas. El principal desafío para la recuperación de costos en los proyectos del BPD en Suráfrica es precisamente superar esta situación. Esto resulta un gran reto particularmente en áreas urbanas donde un número significativo de los hogares tiene conexiones privadas o acceso a una llave comunal (ej. Vondo en la Provincia Norte). En estas áreas, las operadoras enfrentan además el reto de lograr que la gente que recibe el servicio empiece a pagar por ello. Dada la magnitud del problema para la recuperación de

³⁴ Hay una categoría adicional conformada por residencias "sociales", tales como orfanatos, que pagan las tarifas más bajas en la ciudad.

costos en esta región, las lecciones aprendidas en Suráfrica son de interés para los proyectos en otros países que buscan elevar la recaudación de ingresos.

Vale la pena hacer resaltar varias estrategias de facturación y cobro usadas en los proyectos del BPD en Suráfrica. Una de ellas es la iniciativa de utilizar tecnologías de prepago. En varias áreas rurales del Cabo Este y en Durban/Pietermaritzburgo, las llaves comunales cuentan con medidores de prepago. Las familias compran tarjetas (y acreditan dinero a estas tarjetas) en establecimientos locales. Así pueden obtener agua de la llave hasta alcanzar el monto disponible en las tarjetas. Metisco y Amanz'abantu, consorcios de BoTT, han aprendido que estos sistemas tienen más éxito en áreas con establecimientos ya existentes (no hace falta establecer y mantener un punto de pago) y no muy aisladas. En áreas muy aisladas, resulta difícil para el técnico de mantenimiento arreglar rápidamente una llave de prepago que deje de funcionar.

Un área en la Provincia Norte de Suráfrica (Chuene Maja) utiliza otro tipo de sistema de prepago. Este es un esquema de prepago de agua al mayor, con llaves sin medidor. La comunidad recauda dinero de todos los hogares para comprar fichas para el medidor de prepago. Las fichas se insertan en el medidor del tanque de almacenamiento, permitiendo así que el tanque se llene. El agua del tanque lleno baja entonces hasta las llaves. La desventaja de este sistema es que la comunidad debe controlar el uso del agua en las llaves si quieren mantener alejados a los abusadores o evitar que un pequeño número de familias use de una sola vez el agua que la comunidad compró en conjunto. Esto puede ocasionar violencia y desacuerdos en el lugar cerca de las llaves.

Otra característica interesante de la facturación y el cobro en los proyectos en Suráfrica es la decisión de relacionar los esfuerzos para la recaudación de ingresos con el mejoramiento del servicio. En Vondo, en la Provincia Norte, por ejemplo, solo las familias que tienen medidores de prepago y servicio 24 horas están siendo activamente animadas a pagar sus facturas. A medida que el mejoramiento del servicio se expanda, también se expandirá la recaudación de ingresos.

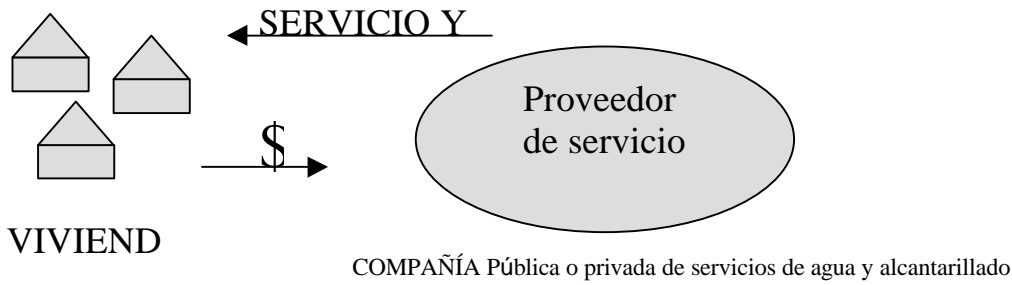
Los proyectos urbanos BoTT también subrayan que tener una base de datos actualizada de los clientes y un sistema efectivo de facturación es un requisito indispensable para la recuperación de costos. En Vondo, esto no estaba en su lugar cuando comenzó el proyecto. El primer reto para Metsico fue ayudar al gobierno local a prepararse para comenzar a facturar. El tiempo y la dedicación que toma esta tarea no deben ser subestimados.

Áreas rurales y poblados informales y desorganizados

Los proyectos en Argentina, Haití y Senegal incluyen todos el trabajo en vecindarios donde los servicios públicos nunca antes habían funcionado y que tienen estructuras urbanas caóticas (en lugar de casas numeradas en un sistema claro de calles). En el Cabo Este de Suráfrica, el programa BoTT incluye el trabajo en áreas rurales, alejadas de cualquier servicio. Los cuatro proyectos decidieron crear nuevas instituciones a nivel de comunidad para contribuir a lograr la recuperación de costos en este ambiente.

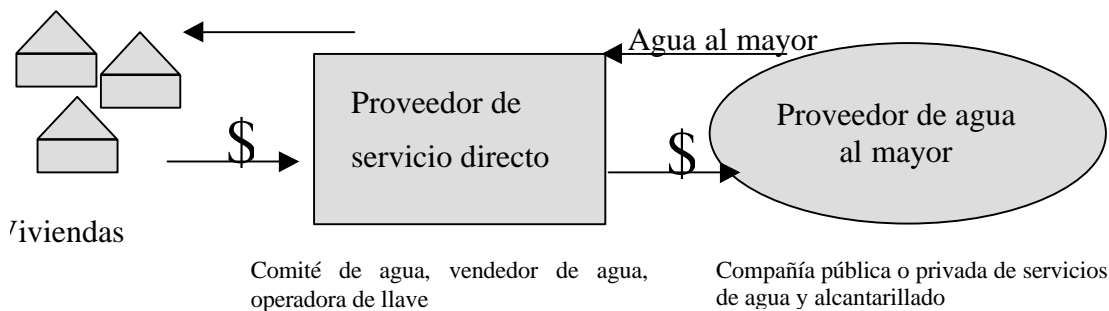
La solución que ha encontrado Amanz'abantu para las áreas rurales en el Cabo Este ha sido la de formar comités de agua en la comunidad para gerenciar las llaves comunales y cobrar a los usuarios los costos de OyM. La sección 'institucional y de desarrollo social' del consorcio es responsable de crear estos comités. Para algunos comités de agua, el trabajo de recuperación de costos en áreas rurales es apoyado por la tecnología de prepago. En otras comunidades, los miembros del comité son los responsables de recaudar periódicamente las cuotas de las viviendas. En los sistemas de agua más simples –perforaciones con bombas de gasoil y llaves públicas- el servicio de agua se corta si el comité encargado no ha recaudado el dinero para comprar gasoil para la bomba.

FIGURA 5: RELACIÓN TRADICIONAL DE RECUPERACIÓN DE COSTOS



La relación tradicional de recuperación de costos en un proyecto urbano de agua es directamente entre la compañía de servicios y cada uno de sus clientes (Ver Figura 5). La compañía de servicios envía una factura y el cliente paga la factura directamente a la compañía. En Argentina (Barrio Villa Jardín), Haití y Senegal, se crearon nuevas organizaciones a nivel de comunidad para actuar como intermediarios entre la compañía de servicios y los clientes individuales (Ver Figura 6). Los socios de las ONGs jugaron papeles instrumentales en el establecimiento de estas asociaciones empresa-comunidad, pero a la hora de la verdad el contrato es entre la comunidad y la compañía que presta el servicio.

FIGURA 6: RELACIÓN DE RECUPERACIÓN DE COSTOS EN HAITÍ Y SENEGAL



En los proyectos de llaves comunales en Haití y Senegal, la compañía de servicios se convierte en un proveedor de agua al mayor y la responsabilidad de proveer el servicio a los clientes y recaudar los ingresos es delegada a grupos comunitarios o a operadoras elegidas por la comunidad. En ambos casos, los contratos establecen el precio para el agua al mayor y para el agua de las llaves públicas. La operadora de la llave comunal es responsable de realizar el pago del agua al mayor a la compañía de servicios. A las familias se les cobra en las llaves por el agua que usan. Tres tipos de control aseguran que las operadoras de llave no cobren ni menos ni más por el agua. En primer lugar, la operadora es una empresa privada que recibe una ganancia significativa por el agua vendida. Esto le da a la operadora un incentivo para cobrar. Segundo, los programas de Haití y Senegal crean incentivos para que la comunidad se mantenga vigilante ante el comportamiento de las operadoras de llave a la hora de cobrar. En Haití los comités de agua en la comunidad reciben un porcentaje de las ventas de agua para usarlo en otros proyectos de infraestructura (puentes, drenajes). En Senegal, la comunidad corre el riesgo de perder sus llaves de agua si la operadora no paga a SDE. Finalmente, los precios son desplegados cerca de las llaves públicas para que la operadora no pueda cobrar más del precio acordado con la empresa. En

Senegal, las operadoras de llave han perdido su licencia para operar por tratar de cobrar más que el precio fijado por el gobierno nacional.

En Senegal, 95 por ciento de las operadoras de llave están pagando regularmente a la compañía de servicios por el agua al mayor que utilizan. En Haití, el director de CAMEP (la compañía de agua de Puerto Príncipe) calcula que el sistema de llaves públicas está funcionando bien en un 95 por ciento de las comunidades; los comités están pagando a CAMEP sus cuotas por el agua al mayor. En dos barrios en Haití, las conexiones privadas ya están disponibles también. Las propias comunidades se encargan de facturar por el agua usada a través de estas conexiones.

El proyecto Barrio Villa Jardín en Argentina ha encontrado otra solución institucional para el desafío de trabajar en vecindarios pobres, caóticos, peri urbanos. Aguas Argentinas tiene la obligación contractual de expandir el servicio hacia poblados informales en la zona metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, la compañía de servicios ha tenido muchos problemas de facturación y de servicio al cliente en estas áreas. Muchas facturas nunca llegan a las casas a donde deberían llegar, y estas dificultades redujeron el incentivo de la compañía para siquiera tratar de facturar y cobrar a estos clientes de bajo consumo. En los proyectos Barrio Hardoy y Barrio San Jorge del BPD, la idea inicial de Aguas Argentinas fue la de preparar una factura para toda la comunidad y hacer que la misma comunidad organizara la recaudación del dinero. No obstante, esto creó problemas internos y muchas familias sintieron que era injusto que se las sometiera a este sistema de cobro, cuando las familias más pudientes recibían facturas individuales.

En el Barrio Villa Jardín, Aguas Argentinas, en asociación con el socio de la ONG Programa Riachuelo, intentó una técnica distinta. El Programa Riachuelo organizó las viviendas en unidades vecinales. Cada unidad vecinal está compuesta por todas las familias cuyas viviendas salen a la misma 'calle' o vía. El tamaño de estos grupos es de 3 – 40 viviendas. Son organizaciones oficiales, con normas y procedimientos y un líder electo. Cada unidad vecinal entró en contrato con Aguas Argentinas para una conexión (básicamente una llave comunal para compartir entre todas las viviendas de la unidad vecinal). Las unidades vecinales pueden elegir extender el servicio a cada casa si lo desean, pero ellas mismas están a cargo de este trabajo. Aguas Argentinas factura bimensualmente a cada unidad vecinal (una cuota fija multiplicada por el número de viviendas), y el líder de la unidad se encarga de recaudar el pago de todas las casas. Actualmente, esta estructura está logrando un 98 por ciento de recaudación de ingresos.

Mejoramiento de las relaciones con el cliente

Los empleados del Programa Riachuelo acreditan este logro no solo a la estructura de unidad vecinal. También reconocen el valor del Comité tripartita de Gerencia de Proyecto, creado para resolver los problemas que se sabía se presentarían. Este comité comenzó a funcionar una vez que el agua estaba corriendo por las tuberías, y se estimaba que tendría un período de vida de dos años. El comité está compuesto por representantes de Aguas Argentinas, Programa Riachuelo y las unidades vecinales. En el foro de este comité, los clientes tenían la oportunidad de hacer llegar sus preocupaciones directamente a la compañía de servicios. Los problemas (de facturación, presión del agua) eran rápidamente resueltos, y se evitaban malentendidos.

Otros proyectos del BPD también han buscado formas de reducir el número de malentendidos entre los clientes y la compañía de servicios. En Indonesia, por ejemplo, Thames Pam Jaya tiene un programa interactivo con los clientes en tres emisoras de radio. Los clientes llaman al programa con sus preocupaciones y el personal de la compañía de servicios responde al instante.

Otros proyectos han tomado medidas para hacerle más fácil a los clientes el pago de sus facturas. Por ejemplo, en el proyecto de Colombia, Aguas de Cartagena está usando los datos recogidos a través de una encuesta y las reuniones de la comunidad, para identificar una estructura de facturación y pago que esté más acorde con las preferencias y capacidades de los hogares de bajos recursos, cuyos ingresos varían cada día y cuyos miembros tienen pocos ahorros. Tanto en Argentina como en Colombia, los clientes pueden realizar sus pagos del agua en bancos y supermercados. En Bolivia, la compañía de servicios incluso creó un servicio itinerante de pago que visita las iglesias locales y los grupos comunitarios. Los encuestados de varios proyectos también reportaron haber abierto nuevos puntos de pago más cerca o dentro de los barrios pobres.

Incentivos y Amenazas

En general, los proyectos del BPD han evitado la suspensión del servicio como estrategia para hacer que la gente pague. Solo en Bolivia e Indonesia se corta regularmente el servicio a los clientes. En Senegal se puede suspender a operadoras de llave delincuentes si no pagan por el agua al mayor. En Argentina y Suráfrica, el corte de la conexión de una vivienda es teóricamente posible, pero no se realiza en la práctica. Los oficiales del gobierno local de Suráfrica generalmente están en contra de la desconexión, así que resulta difícil para los proyectos emplear esta táctica. Aguas Argentinas tiene poco incentivo para cortar el servicio porque el proceso que debe cumplir para hacerlo puede costar a la compañía tanto como \$800 por conexión. En cambio, Aguas Argentinas toma la medida contraria. Tiene un programa de premiación para los clientes que pagan sus cuentas; aun así, este programa incluye a todos los hogares en la concesión, y no solo a los poblados de bajos recursos.

Mejoramiento de Incentivos para recuperar costos

En algunos sistemas de agua, la recuperación de costos es baja, no porque las familias no estén pagando, sino porque no se les está cobrando. O bien las familias nunca están siendo facturadas o se les están cobrando tarifas muy bajas que no cubren los costos. Muchos gobiernos están recurriendo a la privatización en un esfuerzo por mejorar el sector de agua y saneamiento. Existe la esperanza de que la privatización presente una oportunidad para establecer tarifas para la recuperación de costos y para crear una estructura de incentivos que motive a las operadoras a recaudar ingresos.

En particular, el modelo de concesión (en el cual las compañías privadas asumen el control de las operaciones por un período de 25-30 años y se comprometen a alcanzar determinadas metas de inversión de capital a cambio de recaudar y quedarse con los ingresos del sistema) tiene el potencial de mejorar la recuperación de costos. Primero, los concesionarios privados, a largo plazo, no van a aceptar un arreglo de concesión a menos que la estructura de tarifas y cuotas sea diseñada para cubrir los costos totales. Entonces esto aumenta el incentivo del gobierno para fijar una tarifa para la recuperación de costos. En segundo lugar, los concesionarios obtienen sus ingresos del cobro y la recaudación, así que el modelo de concesión aumenta el incentivo del concesionario para cobrar a los clientes por el servicio.

Los proyectos específicos de Indonesia, Bolivia y Argentina están todos en el contexto de un contrato de concesión. Como se mencionó anteriormente, en Indonesia y Bolivia los índices de facturación y cobro en las áreas del BPD son altos. En Argentina, los resultados son más variados. Los índices de recaudación son muy altos en el proyecto Villa Jardín, pero algo bajos en el Barrio Hardoy y en el Barrio San Jorge. En estos últimos dos proyectos, uno de los problemas más graves ha sido el de facturación y seguimiento. Los barrios pobres en Buenos Aires representan solo una pequeña parte de toda el área de concesión. Dada la dificultad para facturar y cobrar en estos barrios, el incentivo de Aguas

Argentinas para resolver problemas de incumplimiento de pago en estas áreas es muy reducido.

C. COMUNICACIÓN CON LAS COMUNIDADES

La mayoría de los socios de proyecto del BPD citó sus campañas educativas y promocionales como una de las estrategias más exitosas para mejorar la recuperación de costos. Las campañas en estos proyectos tienen tres objetivos principales, cada uno relacionado de forma distinta con la recuperación de costos.

Pague su factura

Uno de los objetivos de una campaña de comunicación es convencer a las familias de pagar sus cuentas. El primer paso en este proceso, antes de que un proyecto comience, es explicar a las familias que se espera que ellas paguen, e informarles cuanto será su contribución. Amanz'abantu en el Cabo Este de Suráfrica, y Aguas del Illimani en Bolivia, están entre los proyectos del BPD que llevan a cabo grandes reuniones de vecinos antes de iniciar el proyecto. En el Cabo Este, este diálogo es reforzado por la solicitud que se hace a las familias de una contribución para la creación de un fondo inicial para demostrar su disposición a cumplir con el pago para el proyecto de agua.

Una vez que el proyecto está en marcha, las campañas educativas pueden usarse para convencer a las familias que ya están recibiendo el servicio de que paguen sus cuentas. Metsico, en la Provincia Norte de Suráfrica, organiza reuniones de vecinos y participa en programas de radio para hacer público este mensaje. No obstante, ellos notan que la efectividad de esta campaña educativa aumentó dramáticamente cuando los políticos locales se unieron a ellos para difundir el mensaje de recuperación de costos.³⁵ Esta experiencia sugiere que educar a los líderes de la comunidad, y convencerlos de la importancia que tiene la recuperación de costos, debe ser parte integral del programa educativo. Metisco también intentó la entrega personalizada de las facturas. Este contacto personal con las familias facilitó la oportunidad para hacer una apelación personal sobre por qué es importante pagar las cuentas. Metsico sintió que este esfuerzo en materia de educación fue muy efectivo, y el proyecto en Durban tiene planeado un acercamiento similar cuando comience a facturar.

Utilice nuestro sistema, o use más agua

Un segundo objetivo de las campañas educativas puede ser el de convencer a las familias para que utilicen el sistema en construcción (ver Recuadro 1 para los problemas con esta situación) o convencer a los clientes existentes para que usen más agua. En Indonesia, Thames Pam Jaya ha alcanzado altos índices de conexión, demostrándole a las familias que ahorrarán dinero si se conectan. En Bolivia, Aguas del Illimani usa mucha educación en higiene en un esfuerzo por convencer a las familias para que construyan baños e instalaciones sanitarias para conectarse al nuevo servicio de cloacas que está disponible. Bajo la modalidad de micro créditos, se pueden realizar préstamos a las familias que no cuenten con los recursos para hacer esta inversión por su propia cuenta. La compañía de servicios espera que las nuevas instalaciones conduzcan a un mayor consumo de agua.

Mantenga el sistema y opérela bien

Finalmente, las campañas comunicacionales en varios proyectos fueron diseñadas para hacer entender a los miembros de la comunidad, los administradores del agua, y/o los comités comunitarios de agua, como mantener

³⁵ Puede que los políticos locales en África del Sur se estén volviendo cada vez más interesados en la recuperación de costos, a medida que planean asumir la responsabilidad financiera y operativa de los sistemas de agua del gobierno nacional. Una vez que los subsidios nacionales se acaben, los gobiernos locales tendrán que compensar los déficits de ingresos con sus propios recursos.

los sistemas en funcionamiento. Esto implicó un entrenamiento en mantenimiento (en Bolivia y los proyectos rurales en el Cabo Este, Suráfrica), entrenamiento en proceso de comité (proyectos BoTT en Suráfrica), y entrenamiento para operadoras de llave y administradores del servicio de agua (en Senegal y Haití). En la medida en que estos esfuerzos eviten problemas que pudieran resultar costosos de solucionar, en esa misma medida estarán contribuyendo a la recuperación de costos a largo plazo. El entrenamiento para administradores de agua en Senegal es un ejemplo interesante de estos programas de entrenamiento. El socio de la ONG (ENDA), conjuntamente con la comunidad, identificaron a los administradores de agua en estos proyectos. Los administradores del servicio deben vivir en la comunidad donde está ubicada la llave pública, tener buen carácter moral y estar dispuestos a pagar (o a recaudar dinero en su comunidad) un depósito de FCFA 30,000 (casi US\$40 – más del ingreso mensual de muchas familias en el área). La mayoría de los administradores son mujeres con poca o ninguna educación formal.

7 – Asociaciones y recuperación de costos

Como hemos visto, los proyectos del BPD están inmersos en muchos esfuerzos interesantes para crear proyectos de agua y saneamiento financieramente sustentables. La historia de los esfuerzos para la recuperación de costos en estos ocho proyectos en siete países es interesante por sí sola. Pero la cooperación tripartita (sector privado, sector público y sociedad civil) en la mayoría de los proyectos del BPD también introduce una nueva perspectiva en el estudio de la recuperación de costos en proyectos de agua y saneamiento– cuáles socios están mejor preparados para asumir diferentes aspectos del reto de la recuperación de costos, y pueden los socios alcanzar mejores resultados trabajando en asociación que trabajando por su cuenta?

Como una institución, el Grupo de Agua y Saneamiento del BPD tiene la hipótesis de que las relaciones tripartitas conducirán a mejores resultados que en los típicos proyectos de un solo sector. Los socios de proyecto entrevistados para este informe parecen estar de acuerdo. A pesar de que muchos reportaron el ‘trabajar con otros socios de proyecto’ como uno de los aspectos más difíciles de sus proyectos, también expresaron confianza en que el trabajo en asociación ayuda a mejorar la recuperación de costos. Solo algunos encuestados ofrecieron una teoría sobre cómo la asociación afectaba la recuperación de costos de manera positiva. La respuesta más común fue que al trabajar juntos, cada socio puede concentrarse en sus áreas de fortaleza. El tener al actor más calificado haciendo cada tarea conduce al equipo en su conjunto a producir mejores resultados.

Así que quién es mejor para qué tarea en una asociación tripartita del BPD? La típica visión de las fortalezas de cada parte es algo parecida a esto. Mientras los gobiernos son tradicionalmente responsables de proveer y administrar servicios de agua y saneamiento para los necesitados, muchas veces no tienen el capital necesario para realizar la gran inversión que requieren los sistemas de agua. Cuando el gobierno se asocia con el sector privado, las responsabilidades financieras y técnicas son relegadas. Con la participación del sector privado, el gobierno suele tomar un papel regulatorio para fijar o aprobar tarifas, monitorear operaciones y asegurar que las metas políticas, así como un servicio confiable para los necesitados, se alcancen. Se espera que el sector privado –el cual se mueve para operar o asistir con la operación del sistema- tenga la experiencia y la iniciativa para mejorar continuamente las relaciones con los consumidores y para mantener un sistema en funcionamiento para así recaudar ingresos. Hay suficientes hechos que sostienen la idea de que las comunidades necesitan participar y educarse durante todas las fases del proyecto –planificación, implementación y operación- para que las familias sientan un ‘sentido de propiedad’ sobre un proyecto, y estén dispuestas a pagar por el servicio. Se

considera que los actores de la sociedad civil, o las ONGs, tienen una ventaja comparativa sobre el gobierno y el socio privado, en el trabajo con la comunidad y la incorporación de las necesidades y preferencias de la comunidad al proyecto. Generalmente se entiende que llegará el momento para que el socio de la ONG se retire y dé paso a una relación más tradicional entre proveedor y cliente. Sin embargo, para hacer que la relación proveedor-cliente sea exitosa, el proveedor de servicio puede necesitar institucionalizar parte de la función del socio de la sociedad civil.

Todas estas funciones – del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil- tienen un efecto sobre la recuperación de costos en un proyecto de agua y saneamiento, porque la recuperación de costos no se puede separar de casi ninguno de los aspectos del proyecto. Los objetivos, diseño técnico, operaciones y estructura institucional de un proyecto contribuyen todos a los problemas y soluciones de la recuperación de costos..

En los proyectos específicos del BPD encontramos que los socios de proyecto, en su mayoría, están siguiendo esta visión tradicional de las fortalezas del sector. El sector público (la compañía pública de servicios, una ley del sector público, el gobierno local, o un regulador nacional o cuerpo del gobierno) es responsable de la fijación y aprobación de tarifas. La facturación y el cobro, por otro lado, lo realiza el sector privado –una compañía urbana privada o una pequeña operadora privada de llave. Incluso cuando el sector público realiza el proceso de facturación, el socio del sector privado ha participado para ayudar a mejorar los procedimientos y sistemas de facturación (ej. los dos proyectos del BPD en África del Sur). El trabajo con la comunidad ha sido realizado en gran parte por el socio de la sociedad civil. En algunos casos, una ONG independiente asume la responsabilidad de organizar la comunidad y hacer que el proyecto tome vuelo (ej. Haití). En otros casos, la operadora designa a una ONG para que asuma ciertas tareas en la comunidad (ej. encuesta en Colombia, programas educativos en las fases iniciales de los proyectos específicos en Bolivia, organización de la comunidad en Argentina, y ubicación de las llaves públicas y entrenamiento de administradores de agua en Senegal y Haití).

En algunos proyectos, el valor de estas asociaciones se observa en el hecho de que son reproducidas en otras áreas. Pero en general, las asociaciones juegan un papel más sutil e importante en el logro de las metas para la recuperación de costos. Las asociaciones entre sector privado, sector público y ONGs abren canales de comunicación que ayudan a resolver los problemas que inevitablemente surgen en proyectos de agua y saneamiento. También presentan al proyecto una amplia gama de opciones para enfrentar los problemas y ayudar a asegurar un más amplio apoyo para los proyectos y los objetivos para la recuperación de costos. Los siguientes tres ejemplos ilustran estos principios.

- **Facturación** La facturación es claramente uno de los problemas más difíciles relacionados con la recuperación de costos para estos proyectos. A través del socio del sector privado, las ONGs y el sector público han encontrado la ayuda y experticia técnica que necesitan para idear e implementar soluciones para los problemas de facturación. Además, la constante comunicación entre los tres socios y la comunidad ayuda a identificar y resolver los problemas de facturación que continúan surgiendo.
- **Comunicación con las comunidades** Los 8 proyectos específicos incluyen un número de nuevas estructuras institucionales y opciones tecnológicas para las viviendas. Para formar estas instituciones, entrenar a los miembros de la comunidad que participan, y explicar a las familias todas las opciones y precios, se requiere mucho contacto directo con la comunidad. Compañías de servicio públicas y privadas tradicionalmente no han tenido mucha experiencia en este tipo de contacto con la

comunidad, pero es obviamente crucial para establecer el escenario para la exitosa recuperación de costos. La presencia del socio de la ONG añade el trabajo comunitario a la lista de herramientas disponibles en el proyecto.

- **Apoyo político y fijación de tarifas** En algunos proyectos, el apoyo del sector público ha ayudado a aumentar el compromiso de la comunidad para la recuperación de costos. Cuando los líderes políticos apoyan las metas de recuperación de costos, la compañía de servicios y el equipo del proyecto no son voces aisladas pidiendo a las familias pagar su parte. La asociación con el sector público es también importante en casos donde el control sobre las tarifas y cuotas no está en manos del proyecto. A través de los socios del sector privado, el equipo del proyecto puede solicitar al gobierno para cambios y excepciones en tarifas y cuotas, y puede compartir importantes lecciones en materia de política, las cuales pueden ser de valor para otros proyectos en el país.

Por supuesto, una lista de los socios claves para el logro de la recuperación de costos debe incluir a las familias y a las comunidades. Como hemos visto en este reporte, los comités y grupos comunitarios juegan papeles críticos en las cadenas de recuperación de costos en muchos proyectos. Sus funciones en la asociación deben ser reconocidas si realmente queremos apreciar cómo las asociaciones pueden crearse para ayudar a mejorar la recuperación de costos. Desgraciadamente, esta investigación no nos permite explorar sus pensamientos y opiniones en los ocho proyectos.

8 – Conclusión

Las experiencias en los proyectos del BPD plantean varios puntos interesantes acerca de la recuperación de costos en proyectos de agua y saneamiento, y presentan algunas estrategias prometedoras para realizar mejoras en esta área. Los proyectos del BPD también nos enseñan sobre la relación entre las asociaciones y la recuperación de costos. Concluimos resaltando algunas de las observaciones más importantes.

- 1) En estos ocho proyectos específicos, los socios pertenecientes al sector público, al sector privado y a la sociedad civil están mucho más de acuerdo con que las familias paguen los costos totales de OYM, a que paguen los costos totales de infraestructura. No obstante, hay diferencias entre las actitudes generales de los socios con respecto a recuperar los costos directamente de las familias: el gobierno nacional y el sector privado están más a favor de recuperar los costos de las familias que los gobiernos locales, las ONGs y las mismas comunidades. **Por ello, es importante para los socios llegar a un entendimiento y acuerdo sobre las metas para la recuperación de costos en las etapas iniciales de la asociación.**
- 2) Alcanzar las metas para la recuperación de costos es un objetivo importante para todos los socios en estos ocho proyectos. La mayoría teme perder credibilidad si sus metas no se alcanzan, aunque solo los socios del sector público y privado están preocupados por perder ingresos. Las consecuencias financieras del fracaso afectan a las compañías de servicio privadas o a los gobiernos privados, los cuales terminan subsidiando los déficits. **El hecho de que los socios de las ONGs estén preocupados por perder credibilidad si los proyectos no alcanzan sus metas para la recuperación de costos demuestra una sensibilidad de su parte hacia los asuntos financieros de sus socios,** y conciencia de que su credibilidad en las asociaciones dependerá en parte de la ayuda que presten para alcanzar las metas para recaudación de ingresos.

- 3) Una de las ventajas claves de las asociaciones es que construyen relaciones comunicacionales entre las partes. Formalizar esta comunicación mediante un comité multiagente de supervisión de proyecto (compañía de servicios, representantes de la comunidad, gobierno local, y un intermediario tal como una ONG) es una forma prometedora de resolver problemas y malentendidos inevitables que podrían poner en riesgo la recaudación de ingresos si no son tratados a tiempo.
- 4) La experiencia en estos ocho proyectos del BPD sugiere que las soluciones institucionales constituyen una parte importante para la recuperación de costos en áreas rurales y vecindarios pobres, y particularmente en los barrios. Mientras que las compañías de servicios estén dispuestas a trabajar, las comunidades y los empresarios locales pueden asumir mucha responsabilidad en el manejo del proyecto. Para entender completamente cómo contribuyen las asociaciones a la recuperación de costos, es importante incluir a estos actores locales en el panorama de la asociación.
- 5) Desarrollar una fuerte relación cliente / proveedor y una estructura racional de tarifas / cuotas / costos son las bases fundamentales para una exitosa recuperación de costos. El sector privado, el sector público y la sociedad civil tienen todas importantes funciones que cumplir en el logro de esta meta –sirviendo como intermediarios en el desarrollo de la relación (generalmente una ONG), creando un ambiente propicio para la recuperación de costos (fijación de tarifas y diseño del contrato por el sector público), o mejorando la facturación, el servicio y el contacto con el cliente (sector privado o proveedor de servicio).
- 6) Muchas de las decisiones que afectan los resultados de la recuperación de costos no son tomadas a nivel de proyecto, sino en el ámbito del gobierno local o nacional. Esto significa que resolver el problema de la recuperación de costos en algunas áreas va a requerir ejercer presión para lograr cambios en las políticas. A nivel local, las asociaciones de proyecto podrían ayudar a crear una red de apoyo entre sectores para los cambios necesarios. A escala nacional e internacional, el BPD podría servir como tribuna para tratar estos problemas de políticas más amplios, y para compartir conocimientos profundos sobre la experiencia con líderes políticos.
- 7) Estos ocho proyectos específicos representan suficiente experiencia colectiva para compartir con la comunidad global de agua y saneamiento algunos aprendizajes sobre la estrategia para la recuperación de costos. Por ejemplo:
 - Todos los proyectos comunitarios del BPD han adoptado una de las dos estrategias para alcanzar la recuperación de costos –uso de medidores de prepago o creación de una solución de gerencia institucional basada en la comunidad. Un mayor diálogo entre los socios participantes en estos proyectos seguramente podría generar una lista de ventajas y desventajas de las soluciones tecnológicas e institucionales, así como también recomendaciones sobre cuándo una determinada solución sería más apropiada.
 - En áreas urbanas, hacer llegar las facturas a las viviendas y encontrar una forma conveniente para que las familias paguen, son problemas frecuentes para la recuperación de costos. Los proyectos del BPD sugieren una serie de soluciones muy interesantes -entrega personalizada de facturas, agrupación de las familias para propósitos de facturación, movilización de los puntos de pago, pago de cuentas en bancos y supermercados, etc.

- En Kwa Zulu-Natal y Bolivia, las viviendas están recibiendo un nivel múltiple de servicio (ej. baja presión, alta presión) u opciones tecnológicas (ej. sistemas condominiales bajo las aceras o en patios traseros) a diferentes precios. A través del programa de BoTT y en Haití y Kwa Zulu-Natal, algunas familias pueden escoger entre llaves comunales o conexiones privadas. En los próximos meses estos proyectos aportarán aprendizajes interesantes sobre cómo la escogencia del nivel de servicio afecta la recuperación de costos y sobre qué tipo de servicios eligen las familias.
- 8) Si bien tienen mucho que enseñar, los proyectos del BPD también podrían enriquecerse de la experiencia internacional. El grupo BPD podría desempeñarse como coordinador en este proceso de aprendizaje para los socios del proyecto. Entre los ejemplos de las áreas en las cuales la experiencia internacional podría ser valiosa están los siguientes:
- La disposición de recursos es obviamente una de las mayores preocupaciones para los socios de proyecto del BPD. Aun así, los hechos concretos en estos ocho proyectos sugieren que muchas familias están pagando muy poco (en relación a sus ingresos) por el agua. También es interesante notar que algunos de los índices más altos de recaudación de ingresos son alcanzados en áreas donde el agua tiene el precio más alto (ej. Haití). Por ello, la experiencia del BPD parece apoyar lo que ha sido observado a través de experiencias en proyectos más amplios de agua y saneamiento – el precio es un factor que afecta la demanda por parte de las familias, pero también hay muchos otros factores tan o incluso más importantes que el precio. Reducir el precio podría no incrementar la demanda lo suficiente como para mejorar la recuperación de costos. Los proyectos del BPD necesitan ver más allá del precio para encontrar soluciones al problema de la recuperación de costos.
 - Se ha hecho poco uso de los subsidios previstos en los proyectos del BPD. Si los proyectos son capaces de identificar los tipos particulares de hogares en los cuales la disponibilidad de recursos es la mayor preocupación, aún queda mucho espacio en estos proyectos para el desarrollo de subsidios por averiguación de ingresos u otro tipo de subsidios previstos.
 - Algunos proyectos del BPD están tratando de incrementar la demanda por un servicio que se escogió con poca o ninguna inversión de recursos por parte de la comunidad (ej. estándares nacionales, cláusulas del contrato de concesión, visión de la ONG / compañía de servicios sobre tecnología apropiada) y sin considerar las consecuencias financieras de los patrones de uso del agua en la comunidad (ej. bajo consumo, escogencia de la fuente de agua según la estación). Un reto para el Grupo del BPD y para estos proyectos del BPD es explorar cómo las asociaciones ayudan a evitar este problema (el cual afecta a proyectos de agua y saneamiento alrededor del mundo) incorporando al proceso del proyecto una planificación impulsada por la demanda.

Como se mencionó en la Introducción, reconocemos que la metodología empleada para este estudio tenía limitaciones. Una de las mayores limitaciones es que estamos basando nuestros hallazgos en entrevistas con los gerentes de proyecto. Esto significa que nos limitamos a reunir y sintetizar el conocimiento y la experiencia que existe en estos proyectos.

Hasta donde sabemos, los socios de proyecto del BPD no han documentado cuidadosamente la manera en que las asociaciones han contribuido a los resultados de sus proyectos. Debates facilitados con todos los socios de proyecto podrían ayudar a determinar más claramente ‘quién hizo qué’ en los distintos proyectos, y cómo esas contribuciones tuvieron impacto sobre aspectos de la recuperación de costos. Los proyectos tampoco han completado todavía ningún estudio sistemático sobre cómo son distribuidos los beneficios y costos entre los hogares mediante distintas estructuras de tarifas y subsidios, ni han medido el impacto de las estrategias que han seguido para aumentar el consumo de agua o la recaudación de ingresos (¿cómo variaron los resultados o cómo reaccionaron las familias cuando se tomaron medidas?). En consecuencia, no podemos dar respuestas definitivas a las preguntas de interés para los proyectos del BPD, el Grupo del BPD, o para otros lectores. No obstante, las experiencias existentes del BPD ofrecen un conjunto de ideas sobre estrategias que los líderes de proyecto podrían usar para tratar los problemas que están experimentando en relación a la recuperación de costos.

Otro tipo de información faltante en esta historia sobre recuperación de costos es la información acerca del costo de las estrategias que han usado los socios del BPD. ¿Generaron estas estrategias un aumento de ingresos mayor que el costo del esfuerzo? Virtualmente, todos los proyectos del BPD expresaron confianza en que las campañas educativas o promocionales fueron altamente efectivas. Sin embargo, pocos han medido el impacto de esos esfuerzos sobre la recuperación de costos, o estimado el costo de la campaña educativa. Motivamos a todos nuestros socios a tratar de evaluar la efectividad de costos en las medidas que tomen, para el mejoramiento de sus propios proyectos y para otros proyectos del BPD. En el intento de alcanzar sustentabilidad financiera, mantener los costos bajos (e incluso reducir los costos) puede ser tan crucial como aumentar los ingresos. El Grupo del BPD podría jugar aquí el papel de ayudar a los socios de proyecto en el diseño y uso de metodologías para este tipo de impacto y análisis de costos. Impacto efectivo y análisis de costos ayudarán, a largo plazo, al BPD y otros vinculados con agua y saneamiento en un mundo en desarrollo, a evaluar la mejor manera de alcanzar la recuperación de costos.



BPD Grupo de Agua y Saneamiento

c/o WaterAid, First Floor
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
Londres SE1 7UB

Téléfono + 44 20 7793 4557
Fax + 44 20 7582 0962
Email bpd@wateraid.org.uk



Page: 17

[LS1]I assume this is that stat? they don't get hooked up if they don't pay, right?