

A large, dynamic splash of water in shades of blue and white, with bubbles and droplets, serves as the background for the text. The splash is centered and extends across most of the page.

Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo

PARA LA FINANCIACIÓN DE
POLÍTICAS DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO

SISTEMATIZACIÓN

Mesa de Expertos: Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.

Seminario Internacional: Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.

Seminario Nacional: Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.




Gobernabilidad en
Agua y Saneamiento


FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM


PRESIDENCIA
DE LA REPUBLICA
DEL PARAGUAY

Publicación del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento une esfuerzos de instituciones del Gobierno paraguayo, con el apoyo de organismos internacionales de cooperación, para alcanzar la meta “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). El Objetivo 7 de los ODM es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Son responsables del programa conjunto la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).

www.aguaysaneamiento.gov.py



© PNUD Paraguay. Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento, 2009. Esta publicación fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD). Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y divulgación del material por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El análisis y las orientaciones de este documento no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD.

Ficha Técnica

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Oficina en Paraguay

Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
Ana Inés Mulleady, Representante Residente Adjunta
Rocío Galiano, Oficial Responsable de Programa y Comunicación
Ricardo Yorg, Oficial de Programa de Gobernabilidad
Julio Rodas, Asesor Técnico en Agua y Saneamiento

Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Hugo Royg, Ministro

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Cecilio Pérez Bordón, Ministro
Roger Monte Domecq, Director Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN)
Alex Gaona, Coordinador DAPSAN

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)

Esperanza Martínez, Ministra
Ada Verna, Directora General Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
Aida Galeano, Directora General Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)

Osmar Ludovico Sarubbi, Presidente

Imágenes

Julio Rodas
René González

Diseño y diagramación

Goiriz Imagen & Cía

Impreso en Paraguay

Presentación

La falta de mecanismos de financiamiento innovadores para obras de infraestructura en el sector de agua y saneamiento es un dato que ha sido relevado como un eje fundamental en el abordaje a la problemática global del sector en Paraguay. Es por ello que el Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento incluyó como uno de sus cuatro objetivos específicos “desarrollar modelos sostenibles para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento, a través de instrumentos financieros locales”.

El estudio Actualización del Análisis Sectorial de Agua y Saneamiento del Paraguay (2010), considerado como un documento clave de diagnóstico actualizado de la problemática global del sector y elaborado también en el marco del programa conjunto, señala desde la perspectiva económico-financiera que siguen incumplidas tres proposiciones claves recomendadas en el análisis sectorial de 1998. Estas proposiciones son: la “creación del sistema financiero para el sector de agua potable y saneamiento”, la “implementación de un fondo de desarrollo que administre los recursos del sector en coordinación con directrices del Ministerio de Hacienda y del órgano rector”, y la “definición de las reglas que deberán seguir todas las instituciones respecto a los fondos que provienen de préstamos o donaciones, bajo la orientación y supervisión de un órgano rector”.

Entre los impactos por el no cumplimiento, la actualización del análisis sectorial 2010 destaca “la ausencia de un plan de inversiones que contemple programas permanentes de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario”, resaltando que “los recursos financieros disponibles actualmente no son los suficientes para ejecutar proyectos en el corto y mediano plazo que posibiliten un necesario y decisivo aumento en la cobertura del servicio de agua potable, siendo aún más agudas las necesidades en el sector en sistemas de recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales y excretas”.

También describe que “el uso de los recursos financieros para el sector se caracteriza por una descoordinación institucional y en su utilización es muy poco eficiente”, señalando que “muchos de los organismos financieros y/o donantes que actúan en el sector lo hacen cuidando solo sus normas propias, y teniendo poca consideración hacia las reales necesidades del sector y las condiciones de usufructo de los financiamientos y/o donaciones”. Indica además que “muchas de las entidades ejecutoras de proyectos de agua potable administran los recursos destinados para el sector según sus estrategias y esquemas de planteamiento de los proyectos, existiendo diferenciaciones en la modalidad de aplicación de dichos recursos y en las exigencias aplicables a los beneficiarios para el usufructo de esos recursos”.

Si bien el sector de agua y saneamiento en Paraguay ha registrado un gran avance con la creación de la institución rectora, la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la creación de mecanismos de financiamiento innovadores sigue siendo una asignatura pendiente en materia de definición de políticas públicas.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento, en consonancia con su objetivo principal de “fortalecer capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento”, impulsó una serie de debates en diversos niveles sobre mecanismos legales e instrumentos de inversión a largo plazo para la financiación de políticas del sector. Esos niveles fueron una mesa de expertos, que reunió a las personas especializadas más destacadas del sector privado y público nacional, y un especialista internacional. El segundo encuentro se realizó en el marco de un seminario internacional, que sirvió de escenario en el cual se intercambiaron conocimientos y experiencias de la región. El tercer encuentro fue ya un evento dirigido a gobernadores, intendentes municipales, concejales y concejales, así como a legisladores, autoridades de instituciones del Poder Ejecutivo y referentes del sector privado y la sociedad civil.

Esta publicación contiene la sistematización de esos debates, publicados en el marco del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento con el objetivo de registrar, difundir y promover el debate sectorial y ciudadano acerca de la problemática del sector específicamente relacionada al ámbito financiero. Esto en la búsqueda de cumplir otro objetivo específico del programa conjunto “fortalecer las capacidades ciudadanas para el ejercicio efectivo de los derechos (en especial los relacionados al agua potable y saneamiento, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público”.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento une esfuerzos de instituciones del Gobierno paraguayo, con el apoyo de organismos internacionales de cooperación, para alcanzar la meta “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). El Objetivo 7 de los ODM es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Son responsables del programa conjunto la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el MOPC, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) -a través del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)- y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).

Índice

Mesa de Expertos: Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.

Autoridades	12
Presentación	13
Palabras de apertura	15
Igor Bosc. Representante Residente Adjunto. PNUD Paraguay	15
Rodrigo Mussi Buzarquis. Coordinador Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento.	15
Ovidio Otazú. Consultor del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento. Presentación de temas detonadores para el debate	16
Osmar Sarubbi. Presidente del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).	17
Disertaciones de expertos	
Carlino Velázquez, Gerente de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay (BCP)	18
Antonio Ortiz Guanes, Presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	18
Alicia de Giménez, Integrante del Directorio de la Comisión Nacional de Valores (CNV)	19
Carlos Gómez, Director de la Consultoría Técnica del Banco Nacional de Fomento (BNF).	20
Rodrigo Callizo, Presidente de la Bolsa de Valores y Productos de Asunción SA. (BVPASA).	20
Raúl Alderete, Intendente de Estabilidad Financiera de la Superintendencia de Bancos.	22
Guery Cárdenas. Experto internacional.	
Ronda de preguntas y respuestas	
Conclusiones de mesa	
Palabras de clausura	
Perfil de participantes	

Seminario Internacional. Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.

Autoridades	32
Presentación	33
Palabras de apertura	35
Igor Bosc, Representante Residente Adjunto. PNUD Paraguay.	35
Bernardo Esquivel, Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)	35
Roger Monte Domecq, Director de la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).	35
Osmar Sarubbi, Presidente del ERSSAN.	35
Pedro Martínez, Director General del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)	23
Rolando Arréllaga, Miembro Titular del Banco Central del Paraguay (BCP).	26
DÍA 1.	
Conferencias magistrales	37
Rodrigo Mussi Buzarquis. Coordinador Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento	37
Nicolás Pineda Pablo. Conferencista Internacional (México). La experiencia mexicana: mecanismos de financiamiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.	37

Índice

Diego Fernández. Conferencista Internacional (Colombia). El financiamiento del agua en Latinoamérica con énfasis en el caso colombiano.	38
Mario Buenfil. Conferencista Internacional (México). La experiencia mexicana: uso eficiente del agua potable y tecnología. Realidad actual y perspectivas.	41
Oscar Beltrán. Conferencista Internacional (Chile). Experiencia y desarrollo del Programa Agua Potable Rural: un modelo de autofinanciamiento comunitario.	42
Javier Becerra. Conferencista Internacional (Chile). La experiencia chilena: agua potable y financiamiento rural. Financiamiento y sostenibilidad.	43
Ronda de preguntas y respuestas	
DÍA 2.	
Conferencias magistrales	49
Jorge Schreiner. Conferencista nacional. Presidente de la Comisión Nacional de Valores (CNV).	49
Beltrán Macchi. Conferencista nacional. Presidente de la Cámara de Comercio y Servicios del Paraguay. La evolución de los instrumentos financieros a mediano y largo plazo en Paraguay.	50
Ronda de preguntas y respuestas.	52
Mesa de Trabajo 1. Los bonos y cajas municipales para la financiación del sector.	56
Luis Sisul. Consultor del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento.	
Palabras de apertura.	56
Guery Cárdenas. Los bonos municipales y cajas municipales en Perú. Alternativas para el financiamiento en agua potable y saneamiento.	56
Ronda de preguntas y comentarios. Comentarios generales y resumen de mesa	58.
Mesa de Trabajo 2. Mecanismos innovadores para la financiación del sector.	59
Ovidio Otazú. Consultor del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento.	
Palabras de apertura.	59
Osmar Sarubbi. Presidente del ERSAN. La instrumentación de inversiones para el financiamiento de las políticas de agua potable y saneamiento.	60
Ronda de preguntas y comentarios.	61
Conclusiones de mesas y comentarios finales	65
Palabras de clausura	66
Perfil de participantes	68
Seminario Nacional. Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento.	
Autoridades	72
Presentación	73
Palabras de apertura	75
Ricardo Yorg. Oficial de Programa de Gobernabilidad. PNUD Paraguay	75
Enrique Salyn Buzarquis. Presidente de la Honorable Cámara de Diputados	75
Elvio Segovia. Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior.	76
Celso Troche Alvarez. Gobernador del Departamento de Caazapá.	76

Índice

Walter Stockl Nopper. Gobernador del Departamento de Boquerón.	76
Gustavo Alfonso González. Gobernador del Departamento del Guairá	77
Federido Alderete. Intendente Municipal de Villarica.	77
Osmar Sarubbi. Presidente del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).	
Conferencias magistrales	78
Rodrigo Mussi Buzarquis. Coordinador del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento.	78
Elvio Segovia. Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. Claves para comprender el desarrollo local: capital social y políticas públicas.	79
Osmar Sarubbi. Presidente del ERSSAN. La descentralización de la provisión de agua potable y saneamiento: una opción para el desarrollo comunitario.	80
Federico Alderete. Intendente Municipal de Villarrica. La transparencia y la gobernabilidad como plataforma de gestión. La experiencia exitosa de la Municipalidad de Villarrica.	81
Myriam Solís de Mendoza. Gerente de Fideicomisos del Banco Familiar. El fideicomiso como alternativa válida para el financiamiento oportuno de los proyectos de desarrollo local.	82
Rodrigo Callizo. Presidente de la Bolsa de Valores y Productos de Asunción SA (BVPASA). La Bolsa de Valores y las opciones pragmáticas para el desarrollo de las comunidades.	
La gran oportunidad.	83
Mesa de Trabajo. Desarrollo local: políticas públicas, descentralización y capital social.	85
Lourdes Martínez. Coordinadora del Componente Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) Paraguay. Experiencias en el proceso de formación y consolidación de la sociedad civil.	
Algunos casos ilustrativos.	85.
Ronda de preguntas y respuestas.	88
Conclusiones de mesa y conclusiones finales Conclusiones finales	88
Perfil de participantes	89





Mesa de Expertos

**MECANISMOS LEGALES
E INSTRUMENTOS
DE INVERSIÓN A
LARGO PLAZO PARA
LA FINANCIACIÓN DE
POLÍTICAS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO**



Autoridades

Osmar Ludovico Sarubbi

Presidente del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)

Antonio Ortiz Guanes

Presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).

Carlino Velázquez

Gerente de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay (BCP).

Alicia de Giménez

Miembro del Directorio de la Comisión Nacional de Valores (CNV).

Carlos Gómez

Director de la Consultoría Técnica del Banco Nacional de Fomento (BNF).

Raúl Alderete

Intendente de Estabilidad Financiera de la Superintendencia de Bancos.

Igor Bosc

Representante Residente Adjunto del PNUD-Paraguay.

Presentación

El día jueves 29 de octubre de 2009 tuvo lugar en Asunción el evento denominado Mesa de Expertos sobre Mecanismos Legales e Instrumentos de Inversión para el Financiamiento a Largo Plazo de Políticas de Agua Potable y Saneamiento, con la participación de expertos nacionales públicos, privados y un especialista internacional.

Con la referida reunión, se ha instalado ante la consideración de las más altas instancias técnicas e intelectuales públicas y privadas del país, para contribuir al debate sobre la necesidad de buscar respuestas efectivas a los grandes desafíos nacionales en materia de mecanismos de financiamiento de las obras de agua potable y saneamiento en las zonas rurales dispersas e indígenas del país.

A tal efecto en la referida reunión el PNUD ha convocado a un grupo pensante y conocedor de las políticas públicas, en general y de la política sectorial, en particular, a los efectos de plantear alternativas y evaluarlas a la luz de la experiencia y conocimiento de los participantes sobre las modalidades más viables y pragmáticas para financiar el referido sector y buscar el mayor involucramiento de los gobiernos locales y la sociedad civil.

Resultado del intercambio de opiniones, conocimientos y experiencias se ha logrado generar un documento técnico con los resultados de las exposiciones y debates, buscando con ello dar un aporte realista para evaluar la actual política sectorial e ir construyendo alternativas sobre la base de un efectivo y constructivo proceso de descentralización administrativa y sectorial.

De esa manera se ha instalado el tema, en cuanto a importancia y dimensión, ante la opinión pública nacional, señalando que la gobernabilidad es una de las condiciones necesarias para viabilizar las políticas realistas y pragmáticas del sector. Estas observaciones y análisis se podrán encontrar en el documento que transcribe los aspectos más medulares del referido evento, el cual esperamos sea de utilidad para los tomadores de decisión y analistas de las políticas públicas.

Se ha señalado entre otros aspectos, que es para una buena política sectorial, es fundamental obtener información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, así como la transparencia en la gestión. Por lo tanto, muchas veces este tipo de acciones pueden llevar a pensar en modificaciones tan sustantivas del modelo actual, de lo cual deben tomar conciencia las autoridades y la ciudadanía, pues las decisiones difícilmente son neutrales.



Palabras de apertura

IGOR BOSCH

Representante Residente Adjunto. PNUD Paraguay.

El propósito de hoy es enfocarnos en los instrumentos de financiación de agua y saneamiento enmarcados en los ODM, con financiamiento del Gobierno de España. Para Paraguay se aprobaron dos propuestas: una enfocada en agua y saneamiento y otra enfocada en trabajo doméstico, juventud, migración y empleo. Es importante destacar la meta de esta reunión: intentar ver cómo encontrar financiamiento para el abastecimiento de agua y saneamiento de las comunidades rurales e indígenas, en el marco de un proceso sostenible, pues el presupuesto público es insuficiente.

Se necesita participación más coordinada del sector privado con las comunidades y el Gobierno. También se necesita analizar qué mecanismos financieros existen, tal vez estudiando las experiencias de otros países (al respecto, se prevé la realización de dos eventos internacionales). Y espero que este primer encuentro permita hacer un delineamiento de cómo se tendría que organizar un plan de financiamiento.

El programa conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento en general tiene cuatro orientaciones: una enfocada en generar capacidades nacionales, otra en formar las capacidades de las comunidades. La tercera orientación apunta a encontrar instrumentos de financiamiento y es el tema que nos reúne hoy. Finalmente se tendrá el desarrollo de proyectos pilotos que permitan sentar las bases para que se pueda ampliar este tipo de programas en el futuro. Agradezco a todos y todas por su presencia.

Costos para el desarrollo humano de la crisis

- 1,8 millones de niños mueren cada año a consecuencia de la diarrea. La diarrea es el segundo mayor asesino de niños.
- La crisis del agua se cobra más vidas diarias que cualquier atentado terrorista. Más de 5.000 al día.
- La pérdida de 443 millones de días escolares cada año debido a enfermedades relacionadas al agua.
- Millones de mujeres dedican hasta cuarenta horas al día a buscar agua.
- Casi la mitad de la población del mundo en desarrollo sufre enfermedades relacionadas con el agua.
- Desventajas en el ciclo de la vida, restricción de oportunidades y obstáculos para una vida digna.

RODRIGO MUSSI BUZARQUIS

Coordinador del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento se está ejecutando con un fondo que ha aportado el Gobierno Español para el cumplimiento de los ODM. Se enmarca dentro de un programa más amplio que se llama "Gobernanza económica democrática"¹.

En este caso, con el fondo para el logro de los ODM se trata de aportar las intervenciones que mejoren el acceso a los servicios públicos y su prestación. Se busca también incrementar la eficacia de dichos servicios públicos y su accesibilidad a nivel nacional, departamental y distrital.

El programa conjunto se enmarca en el cumplimiento del ODM 7, que consiste en garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Una de las metas del ODM 7 consiste en reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

¹ Gobernanza es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989).

to. Para medir el avance de estos objetivos y de estas metas, se han definido una serie de indicadores, tales como: proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable y proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento.

En cuanto a la problemática del sector de agua potable y saneamiento, se observa una fuerte debilidad en cuanto a las capacidades institucionales en cuanto a rectoría, regulación y prestación del servicio. Existe además una descoordinación de acciones y resultados, que va generando modelos sin planificación. También existe un marco legal ineficiente, que se verifica en las brechas existentes en la actualidad. Otro inconveniente es que tanto los gobiernos departamentales como las municipalidades tienen poca participación en el sector. Se observa también una debilidad ciudadana: la gente todavía no está preparada o fortalecida para ejercer sus derechos (el agua es un derecho humano fundamental). Por último, otro factor importante en la problemática del sector es la falta de mecanismos de financiamiento de obras.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento busca fortalecer la capacidad institucional, por un lado, y la ciudadanía, por otro, para el ejercicio de sus derechos, sobre todo el acceso al agua. Uno de los efectos esperados del programa conjunto es el desarrollo de modelos de financiamiento para la infraestructura de agua y saneamiento, a través de instrumentos financieros locales que apunten a la sostenibilidad del sistema. Ello implica mecanismos a largo plazo. El objetivo es, además, que la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento y la infraestructura contemplen el uso de los recursos en los tres niveles del gobierno.

La innovación y creatividad apuntan a como se podrían constituir estos instrumentos financieros de inversión: se habla de fideicomisos, mandamientos, bonos, préstamos, entre otros. Nos encaminamos a obtener dos resultados: diseñar un modelo financiero público-privado para gobiernos departamentales y municipales; y que dichos gobiernos municipales y departamentales lo implementen.

OVIDIO OTAZÚ

Presentación de temas detonadores para el debate

El agua no es sólo un servicio público: es vida, base del ecosistema, fuente de desarrollo, de salud e higiene. Sin agua no hay vida, no hay producción. No podemos seguir desperdiciando, hay que buscar soluciones integrales a la problemática del agua. Planteamos que las mejores y más duraderas acciones son las conjuntas, entre la sociedad civil organizada y los go-

biernos en sus distintos niveles. Eso implica ocoordinar esfuerzos, sumar y buscar eficiencia. Por ello planteamos proyectos integrales y participativos, trabajo en equipo, educación y concientización para luego tomar acciones.

En cuanto al financiamiento es oportuno recordar que las fuentes son las tarifas, el pago de los contribuyentes y la asistencia de organismos internacionales. Sin embargo, ninguna de estas acciones se realizan en forma separada, hay mucho por corregir y las tres fuentes demuestran ser insuficientes. Por lo tanto, debemos buscar nuevas fuentes de financiamiento.

En ese sentido, es importante observar las siguientes dimensiones: la infraestructura de acceso al agua es fundamental para la reducción de la pobreza, es fundamental la creación de proyectos para dinamizar el sector, el sector público sigue siendo el actor principal, pero el sector privado también puede jugar un papel importante al potenciar la acción pública-privada. En ese sentido, recomendamos el involucramiento de los municipios y las gobernaciones como actores públicos más cercanos a la población objetivo. Su involucramiento puede ayudar al mejor uso de los recursos, pues sus gestiones serán aprobadas o rechazadas por el veredicto de las urnas y ahí es cuando las cosas comienzan a cambiar. Además recordemos que los municipios son un servicio público privilegiado, por ser las organizaciones estatales más cercanas a las necesidades de la ciudadanía.

Por lo tanto, los gobiernos locales son actores fundamentales en este proceso y como tal deben merecer el apoyo para el buen cumplimiento de sus roles. Y es aquí donde debemos apoyar a que los gobiernos locales mejoren las fuentes de sus ingresos y que mediante la buena gestión tengan un buen antecedente financiero que es la base para luego acceder a los créditos para proyectos locales con impacto económico y social, cual es el tema que nos ocupa.

En la línea del financiamiento innovador, hoy en día varios municipios están accediendo a mecanismos de mercado, en especial a valores garantizados con fideicomisos u otra forma de apalancamiento que están apoyando los organismos financieros internacionales.

El tema agua es parte fundamental del financiamiento para el desarrollo y en ese sentido vale la pena mencionar a FINDETER de Colombia y el BANOBRAS de México, con un denominador en común: ambas, entre otras fuentes, están fondeándose con instrumentos de mercado y consolidándose como instituciones promotoras del desarrollo en sus respectivos países.

Entonces, la experiencia comparada nos muestra que “el mercado” es una buena alternativa de financiamiento para los proyectos locales. No obstante, esta alternativa implica una serie de tareas previas que realizar. Además, cuando las realidades

locales se sustentan en pequeñas economías, la búsqueda de financiamiento debe apuntar hacia mecanismos pragmáticos como los fideicomisos de desarrollo o fideicomisos atípicos, los fondos rotativos u otros que optimicen los recursos de los varios donantes y la participación público-privada.

OSMAR SARUBBI

Presidente del ERSSAN

El ente regulador tiene un diagnóstico que avala nuestra preocupación del sector de agua y saneamiento: tenemos identificados y geo referenciados a todos los prestadores del servicio en el país. La cobertura de agua potable distribuida por redes es del 51,6% (2008). Cuando se habla de acceso al agua es importante considerar que acceder al agua no significa tener servicio de agua potable distribuida en redes. Sin embargo, la ley exige entregar agua potable a los usuarios.

Por otra parte, tenemos una cobertura del 10,3% de alcantarillado sanitario, lo cual no se compadece con las metas del milenio. En el año 2015 tenemos que cubrir al 50% de quienes no tienen ese servicio: creo que de a cinco o seis años quizá va a ser posible disponer de dicha cobertura. En el sector urbano la situación esta crítica: ello significa que no hay un objetivo claro de ampliar su cobertura.

En el sector rural, el conflicto es más grave, al no existir una política clara al respecto, pues interactúan en forma inconexa actores tales como las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá, la Secretaría Nacional de la Vivienda y del Hábitat (SENAVITAT), la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), a más de las gobernaciones y municipalidades.

PARAGUAY. ERSSAN

- La mayoría de la población es servida por la compañía central del estado, la Empresa de Saneamiento de Paraguay (ESSAP).
- Existen 270 "aguateros": pequeños operadores privados que sirven al 7,2% de la población.
- Los comités locales de saneamiento ayudan a los municipios a administrar los servicios.
- La autoridad reguladora nacional es el Ente Regulador de los Servicios de Agua y Saneamiento (ERSSAN).

Construir sistemas en malas condiciones perjudica más a la población objetivo, que generalmente pertenece al segmento pobre. La ERSSAN ha identificado a la fecha 2.517 sistemas para cerca de seis millones de habitantes: esto muestra gran dispersión de recursos y por supuesto un servicio de alto costo, ineficiente y mal administrado.

Evidentemente hay una dispersión de esfuerzos, sobre todo en las instituciones y en la definición de los roles institucionales. Para exigir hay que saber qué rol cumple cada institución y hasta hoy las propias autoridades encargadas siguen confundiendo sus roles.

Otra causa que hemos detectado y que nos preocupa sobremanera es la falta de desinfección del agua. De los 2.517 sistemas identificados en el 2007 e inicios de 2008, solamente el 24% estaba clorando o desinfectando sus servicios. ¿Qué significa eso? No necesariamente que están proveyendo agua contaminada, sino que la misma está en peligro de contaminación.

El ente regulador, desde hace tres años atrás, ha contribuido con algunas propuestas claras:

Fijación de la titularidad del servicio: con este nuevo Gobierno se creó la Unidad de Agua de Saneamiento, cuya función principal es establecer una política del sector de agua y saneamiento. No podemos hacer una inversión si no tenemos una política al respecto, porque las inversiones van a seguir atomizando al sector si es que se sigue invirtiendo en forma aislada. **Unión administrativa de prestadores:** implica que, por cada departamento, cuyos datos tenemos, se delegue la responsabilidad administrativa y técnica a aquellos sistemas que son sostenibles y que puedan cumplir los parámetros que están establecidos en el marco regulatorio. Es decir, que las empresas y las juntas de saneamiento más grandes se hagan cargo de las más pequeñas. Inclusive se puede hacer con respecto a la tarifa un subsidio cruzado; considerando que existen comunidades que no van a poder recaudar para poder sostener aquellos sistemas.

Transparentar y crear un régimen unitario de subsidio: no existe país en el mundo que no plantee un subsidio en el sector, y en nuestro país no existe un subsidio claro por parte de las políticas del sector. Ese subsidio, si bien existe, no está claro: está al arbitrio o al interés de los políticos de turno.

Participación de las autoridades locales y de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas: ningún tipo de inversión va a ser satisfactoria si es que las mismas no participan. En una mesa de expertos podemos obtener las mejores conclusiones, pero aplicarlas será imposible sin la participación de las autoridades locales y de la ciudadanía.

Laboratorio móvil por cada departamento: para el control de la calidad del agua y el monitoreo, porque las informaciones tienen que ser inmediatas.

Disertaciones de expertos

CARLINO VELÁZQUEZ

Gerente de Estudios Económicos del BCP

La experiencia del BCP no está relacionada al financiamiento del agua como algo específico. Los objetivos del BCP son la estabilidad de precios y la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo, la estabilidad de precios determina las condiciones para que el resto de la economía pueda tomar decisiones correctas y eficientes. Si nosotros cumplimos ese rol, el sistema financiero cumplirá cada vez un mejor rol asignativo.

La primera pregunta es ¿cómo están estructurados los distintos mecanismos de financiamiento? y la siguiente es ¿cuál de las opciones tiene el menor costo de oportunidad en términos económicos y sociales?, pues no quisiera concluir a priori que un financiamiento atado al desembolso de royalties es el mejor.

La descentralización en Paraguay es reciente y existe un sinnúmero de aspectos a considerar. Por ejemplo, la provisión del servicio está asociada a la rendición de cuentas de los administradores y la administración de cuentas de los administradores de nuestro país no funciona tan bien, más todavía cuando esto se descentraliza.

Podemos decir hoy día que el sistema financiero está líquido, que el mercado de capitales va a complementar al sistema financiero y toda la teoría que sabemos de cómo funcionan los mercados de financiamiento. Funcionan bien, pero probablemente para la economía paraguaya eso es mínimo: o sea, vamos a cubrir el 20% de las necesidades de agua y ¿qué pasa con el 80%?. Por lo tanto, desde nuestra óptica existe un sinnúmero de factores que llaman a la cautela y a la prudencia.

En cuanto a los recursos de los gobiernos locales, los ingresos en realidad se dan siempre pero no tenemos todavía la institucionalidad para generar un flujo permanente y para asumir un compromiso ante circunstancias que pueden variar grandemente.

Contexto general

El mayor grado de desarrollo económico del país se ha de sustentar en una disciplina macroeconómica, expansión del ahorro-inversión internos y en la profundización e integración financiera.

Este tipo de progreso económico ha posibilitado en distintos países un mayor desarrollo social, reflejado en el creciente gasto social, sostenida reducción de la pobreza y mejoras en la igualdad de oportunidades.

ANTONIO ORTIZ GUANES

Presidente del INCOOP

Queremos presentar, a través de Angel Caballero, una experiencia exitosa en el sector cooperativo. Podemos decir que hay varios de estos ejemplos positivos, así como también hay experiencias negativas con respecto al desarrollo de cooperativas de aguas. Sin embargo, cabe mencionar que un conjunto de organizaciones y juntas de saneamiento continúan convirtiéndose en cooperativas de agua.

Disertación de Ángel Caballero, Director de la Unidad de Proyectos del INCOOP.

En 1991, un grupo de 64 personas inició el emprendimiento, ya como cooperativa en 1992. Con datos actuales, podemos decir que 650 familias actualmente se benefician en forma directa con este servicio.

Actualmente, en materia de infraestructura, esta cooperativa tiene una capacidad de 200 mil litros de reservorio, cuenta con tres pozos, tres motobombas (la de mayor capacidad genera 40 mil litros por hora y las demás aproximadamente 1000 a 14 mil litros por hora).

Hoy, esta administración es independiente dentro de la cooperativa: es decir que tiene su propia comisión como un apéndice dentro de la cooperativa. Es una cooperativa multiactiva que incorpora servicios de crédito y la administración de los demás servicios está separada de la administración del agua. Lógicamente, cada año en las asambleas también rinden cuentas sobre cómo su actuación y proyectan las actividades futuras.

Nuestro propósito es generar una idea que hoy es una realidad

El caso de la Cooperativa 19 de Marzo

- Ante la escasez de agua potable, que en ese momento era proveída por los folklóricos "carritos", un grupo de personas afectadas por la situación se unió para crear una entidad que pueda satisfacer esta necesidad básica.
- Diez personas formaron una comisión vecinal.
- La compra del primer tanque fue posible gracias a que un socio avaló el préstamo obtenido.
- Luego fue conformada la cooperativa (1991).

en nuestro país. Esta cooperativa no queda lejos de la capital, se encuentra en la ciudad de Villa Elisa y sus puertas están abiertas para quienes deseen realizar una visita y contar con más información.

ALICIA DE GIMÉNEZ

Miembro del Directorio de la CNV

Voy a presentarles los mecanismos e instrumentos que disponemos, a través del mercado de valores, los cuales pueden ser utilizados como alternativas de financiamiento a largo plazo. En el análisis de las alternativas bursátiles de financiamiento a largo plazo, lo que se debe hacer, en primer lugar, es identificar todos los elementos disponibles, las normas legales vinculadas a la instrumentación o a la estructuración de este tipo de instrumentos (que pueden ser negociados a través del mercado de valores), además de identificar el diseño y los diversos procedimientos que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de emisión.

Los instrumentos disponibles actualmente son los **bonos**, que pueden ser públicos y privados. Igualmente, existen patrimonios autónomos que son los **fideicomisos**, que también están autorizados a realizar emisiones.

Otros instrumentos disponibles son los **bonos subordinados**, que son los emitidos por entidades del sistema financiero; los **bonos de inversión**, sujetos a los regímenes establecidos en la ley de cooperativas y resolución de INCOOP.

En cuanto a la estructuración de las emisiones, pueden ser las establecidas en el Código Civil (tales como los fideicomisos, a través de las fiducias de garantía). En esta fiducia hay una transferencia de bienes a un fideicomiso de garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación. Existe una serie de gamas de combinaciones de fideicomiso que también pueden ser estructuradas, pueden ser incorporadas dentro de los mecanismos de una emisión; y también consideradas como apoyo en la preservación de la fuente de pago, sobre todo cuando estamos hablando de un patrimonio autónomo. Entonces, toda la ejecución de esa administración y pago se canaliza a través de estas entidades especiales que son los fiduciarios. Las normas legales relacionadas que podemos identificar en este tipo de estructuración son: la ley del mercado de valores, la ley de negocios fiduciarios y resoluciones del BCP (específicamente la Resolución No 6, Acta No 4, de fecha 22 de noviembre de 2004).

También se dispone de los **fideicomisos de titularización**:

mecanismo de financiamiento que consiste en transformar activos dándoles liquidez mediante la captación de recursos, a través de emisiones de valores negociables en el mercado de valores. Implica la transferencia irrevocable de activos o bienes a un patrimonio autónomo, el cual emite títulos de deuda una vez constituido. Existen elementos claves que deben ser tenidos en cuenta dentro del esquema o la estructuración de estos fideicomisos, como ser: las garantías establecidas, las seguridades jurídicas que son propias e incorporadas en las estipulaciones de los contratos y mecanismos de seguridad relacionados al patrimonio autónomo.

Brevemente, voy a mencionar las partes intervinientes en un fideicomiso. El fideicomiso consiste en la entrega, a través de una persona llamada fideicomitente a otra llamada fiduciario, de uno o más bienes con el propósito de que éste los administre o enajene y cumpla con ellos una determinada finalidad, sea a provecho del propio comitente o de un tercero llamado beneficiario, que son las partes que deben estar debidamente identificadas y que se formalizan a través de un contrato de fideicomiso bajo unos parámetros establecidos, a través de la Ley No 921/2006, la cual regula todo lo relacionado a los negocios fiduciarios.

La calidad de fiduciarios la tienen los bancos, financieras y empresas fiduciarias autorizadas por el BCP. En la actualidad tenemos bancos y financieras que administran los negocios fiduciarios a través de departamentos debidamente aprobados por el BCP.

Siguiendo la posibilidad de fideicomitentes de la administración pública, es preciso realizar ciertas distinciones respecto a la conformación y descripción. El fideicomiso público se define como un contrato por medio del cual la administración, por medio de algunas de sus dependencias facultadas y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de los bienes del Estado a un fiduciario para realizar un fin lícito de interés público.

Otra práctica de financiación es el "**project finance**"¹³, técnica mediante la cual se proveen fondos para la concreción de un determinado emprendimiento o proyecto por parte de una unidad económica o empresa. Una experiencia en ese sentido es el caso de Tape Porá para la ampliación, conservación y explotación de un tramo de la Ruta 7 con un esquema de cesión de cobros de peaje, existiendo una estructuración de fideicomiso de por medio.

En lo que respecta a las posibilidades de mecanismos de financiamiento a largo plazo, existe una amplia gama de modalidades y alternativas a través de la utilización de instrumentos innovadores como las técnicas de financiación estructuradas, fideicomisos y procesos de titularización.

CARLOS GÓMEZ

Director de la Consultoría Técnica del BNF.

El BNF es una entidad financiera estatal cuya misión principal es la de ayudar al desarrollo económico y social del país: tiene experiencia y cobertura nacional, por lo tanto conoce el sector rural. El BNF puede contribuir al modelo financiero público-privado con diversos instrumentos de financiamiento, a través de alianzas estratégicas dentro de esa línea. La voluntad política es una condición fundamental, sin olvidar todos aquellos elementos que los diferentes expositores ya han citado. Y, adicionalmente, la participación ciudadana.

RODRIGO CALLIZO

Presidente de la BVPASA.

Considerando las posibilidades que tenemos a través del mercado de valores, podemos tener innumerables formas de financiar un proyecto.

Lo bueno es que en Paraguay estamos tratando de poner la bolsa hacia la dirección correcta (mercado de valores internacionales) con la última ley de calificadoras de riesgos: es la que podría ponerle una nota a una de estas emisiones que pudieran darse en el mercado, por lo que el inversor podría comprar esos instrumentos con más tranquilidad.

Afortunadamente la bolsa, en estos 16 años de vida ininterrumpida, registra emisiones con buenos resultados, salvo dos casos.

Mercado de valores

Es aquel en el cual se comercializan los activos financieros bajo las diferentes figuras de títulos valores.

Su principal objetivo es satisfacer las necesidades de capital de las empresas a mediano y largo plazo, generando además alternativas de inversión para todas aquellas personas físicas y/o jurídicas que cuenten con un excedente de dinero.

¿Qué es el mercado de valores? Es aquel en el cual se comercializan los activos financieros bajo las diferentes figuras de títulos valores. Su principal objetivo es, por un lado, satisfacer las necesidades de capital de las empresas a mediano y largo plazo; y por otro, generar alternativas de inversión para personas físicas y/o jurídicas que disponen de un excedente de dinero, llámese ahorro o inversión. Sus funciones, básicamente, son: determinar el precio del título valor por medio de la oferta y la demanda, proporcionar liquidez al inversionista y reducir los costos de búsqueda e información.

El mercado de valores contribuye a la estabilidad de las empresas por los créditos a largo plazo, sustituye el endeudamiento del sistema bancario por inversiones genuinas de capital, genera un mecanismo de transferencia del ahorro hacia la inversión y ofrece al Estado una fuente alternativa de financiamiento.

Respecto a los beneficios para los inversores: se diversifican las fuentes de financiamiento, abarata el costo de financiamiento, límite de financiamiento fijado por el emisor, minimiza riesgo a los accionistas, mejora la imagen institucional ante clientes y proveedores y es el paso previo para el acceso a mercados internacionales.

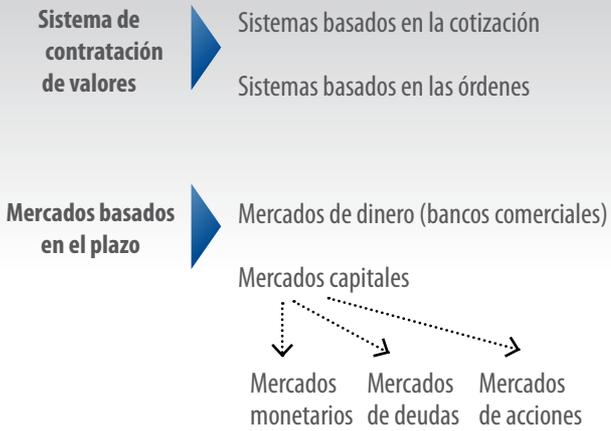
¿Por qué canalizaría mis ahorros hacia la inversión en bolsa? Porque son instrumentos de alta convertibilidad, generan una cartera de inversiones, son mejores los rendimientos financieros, se redistribuye el riesgo y por la conocida relación de "a mayor plazo invertido, mayor beneficio", ya que actualmente las tasas están muy bajas.

Los participantes de este mercado son: la Comisión Nacional de Valores, la Bolsa de Valores, las casas de bolsa, emisores, inversionistas, la caja de valores y las calificadoras de riesgo. Los inversionistas son personas físicas, sociedades y cooperativas. Normalmente realizamos transacciones en la bolsa, en el orden de los USD 80 millones anuales, con bonos corporativos y públicos, bonos bursátiles de corto plazo y títulos de crédito.

Este año la bolsa presentó un proyecto de ley para la emisión de títulos públicos financiados con capitales privados, con el cual queremos garantizar que los municipios y gobernaciones puedan, a través de las regalías que están recibiendo, asegurar en parte el repago de la emisión de títulos. Por supuesto, la bolsa o el mercado de valores no puede asegurar el proyecto, pero sí el repago.

Creemos que la operación realizada con los bonos municipales a partir de 2004 es un caso exitoso, porque a medida que transcurría el tiempo la misma ha venido pagando, fue haciendo un "roll-over" en todas las emisiones, logró bajar las tasas y los plazos promedios fueron subiendo (primero emitieron a 730 días y hoy ya llegamos a 1.100 días).

Bolsa de valores



Estoy seguro de que si hoy la Municipalidad emite en guaraníes (por ejemplo, con una tasa del 10%) se venderá en su totalidad. La Municipalidad de Asunción realizó estas emisiones para el financiamiento de Cateura, para la compra de camiones recolectores y el Teatro Municipal. Por tanto, se puede observar el aprovechamiento de estos programas.

Para financiar proyectos de gran envergadura y de mediano y largo plazo, el mercado paraguayo y los inversionistas locales están en condiciones de fondear buena parte de los mismos.

Ley de mercado de capitales

¿Cuál es el objetivo de la ley de mercados de capitales?

Entidades que conforman la ley de mercado de capitales

Marco legal



Código de comercio.

Ley de mercado de capitales.
Ley de caja de valores.
Ley de entidades de inversión colectiva.

Normas dictadas por la CNV.

Resoluciones, Formularios y criterios emanados de la CNV.

Reglamentos internos de las instituciones del mercado de capitales.

RAÚL ALDERETE

Intendente de Estabilidad Financiera de la Superintendencia de Bancos.

La Superintendencia de Bancos tiene un enfoque estratégico y una mejora en sus objetivos, habiéndose iniciado este proceso en el año 2003. Lo que mundialmente se observa es que los supervisores entienden que no hay negocio sin riesgo. Por tanto, lo que actualmente se apunta es a la gestión integral de riesgos de parte de las entidades financieras.

¿Qué le pide la Superintendencia de Bancos a una empresa financiera? Que conozca los riesgos que está asumiendo, que sea capaz de medir el riesgo en el que está involucrado (impacto en su patrimonio si es que el negocio no resulta exitoso).

Actualmente el 40% de los activos de las entidades financieras tiene liquidez, ya sea a través de depósitos en el BCP, cuenta corriente, letras (que es algo rápidamente convertible en efectivo).

Por tanto, desde cierta óptica podríamos estar hablando de una ineficiencia, al no estar siendo volcados esos recursos a los canales productivos. No obstante, esta es una cuestión del negocio financiero. También hay que considerar que no existe un impedimento legal para el financiamiento de los proyectos de infraestructura con los mecanismos de mercado.

Quiero aclarar que la ley no prohíbe a una entidad que financie proyectos de largo plazo: eso sí, los requerimientos y la atención que tendrá que poner una entidad para la concesión de un préstamo de ese tipo tendrán que ser mayores.

También debemos tener presente que ese 40% de liquidez de las entidades financieras es dinero del público en gran parte: la normativa del país establece un 10% de patrimonio y hoy día la entidad que menos patrimonio tiene está en un nivel de 12% (por encima de lo que la normativa exige). Existen entidades que están con un 16 ó 10% de patrimonio y el promedio del sistema es un 19% de patrimonio para hacer frente a las obligaciones: es decir, existen las condiciones ideales para incursionar prudentemente en nuevos ámbitos donde la experiencia comparada muestra factibilidad.

La Superintendencia de Bancos finalizó el día de ayer una exposición de un día sobre el tema de fideicomiso, con la presencia de expositores nacionales e internacionales. Conforme a lo que observé, el fideicomiso también es un vehículo para la financiación de proyectos.

GUERY CÁRDENAS

Experto internacional.

Habiendo escuchado las diferentes opiniones, llego a la conclusión de que en teoría lo tienen todo, ahora el problema es como aplicarlo a la práctica. Considerando la emisión de instrumentos de financiamiento, les aconsejaría que las acciones de fondos privados de pensiones se constituyan una clase de instrumento muy importante, en el cual debe trabajarse.

La idea es formular finanzas municipales más innovadoras a partir de proyectos productivos interesantes para el inversor: es el caso de los productos biodegradables, cuyo mercado en Europa está en auge.

Fue interesante escuchar el aspecto referido a la fortaleza institucional, lo cual es fundamental porque si no se comprometen los intendentes y los demás actores institucionales, será difícil llevar adelante planes coordinados.

Entre las diferencias que he revisado en Sudamérica en relación a Europa resaltan, por ejemplo, que no conocemos el destino de nuestros impuestos y no tenemos opciones para direccionarlos a determinados conceptos. Por otra parte, nos hemos acostumbrado a que el agua no cuesta, y el agua tiene un costo.

Desde 1920, Arthur Pigou (externalidades y economía del bienestar) ya incorporaba la tesis de que tenemos que internalizar los costos del agua y del medio ambiente. En estos temas es fundamental el consenso de la población, y si no le hacemos participar a la población será muy difícil que se puedan concretar los "buenos planes". El mercado de valores, lógicamente, es un mecanismo que nos ayuda a obtener financiamientos que pueden permitir llevar a cabo todos estos proyectos.

Con relación a la emisión de bonos municipales en Asunción, esto representa un paso muy importante.

3 Project Finance, Financiación de Proyectos o Finanproyecto (traducción adaptada del vocablo inglés) es un mecanismo de financiación de inversiones de gran envergadura que se sustenta tanto en la capacidad del proyecto para generar flujos de caja que puedan atender la devolución de los préstamos como en contratos entre diversos participantes que aseguran la rentabilidad del proyecto. Se trata de proyectos caracterizados por incluir tecnologías ampliamente maduras.

Ronda de preguntas y respuestas

Preguntas disparadoras (Rodrigo Mussi Buzarquis)

¿Qué condiciones se requieren para diseñar una estrategia de financiamiento del sector?

¿Qué mecanismos de financiamiento serían más adecuados e innovadores?

¿Cuál es la capacidad actual del sistema financiero nacional? Autonomía financiera de los gobiernos locales.

¿Cuáles serían las principales acciones a nivel interinstitucional?

Apertura de las discusiones.

Pregunta de Salvio Gómez: mi pregunta tiene que ver con el título del programa conjunto de agua potable y saneamiento. El mismo no está muy orientado a la financiación, sino a una cuestión de base que me parece que se debe discutir, fundamentalmente, después de escuchar a Osmar Sarubbi sobre las estadísticas referidas a la existencia de 2.517 sistemas de agua en el Paraguay, en tanto que Chile tiene un solo sistema de agua para mayor cantidad de habitantes. Eso significa una atomización descontrolada, con muy baja calidad de la potabilidad del agua y un altísimo riesgo de contaminación de cualquier etiología, no sólo la bacteriana. La pregunta es: ¿queremos transformar el modelo actual por algún otro modelo que sea mejor que el actual?

Respuesta de Rodrigo Mussi a Salvio Gómez: el Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento plantea el diseño de una política para el sector en Paraguay, que ahora no existe. La institución rectora de la política de agua potable y saneamiento es el MOPC, a través de su Unidad de Agua Potable y Saneamiento (USAPAS) que fue creada este año. El nuevo marco jurídico funciona desde el año 2000 con el ente regulador (ERSSAN) y con las instituciones que prestan el servicio (ESSAP y SENASA), en términos generales. De esta manera estaba funcionando el sistema, sin la rectoría del MOPC y sin una política del sector de agua potable y saneamiento como una política pública y como una política de Estado. Por su parte, reitero que este año se creó la USAPAS dentro del MOPC: es una decisión del gobierno el rehacer o rediseñar todo y en esto se está trabajando.

Respuesta de Osmar Sarubbi a Salvio Gómez: la capacidad de comprensión que ha tenido en los pocos minutos que traté de resumir mi exposición ha sido perfecta para entender la problemática que hoy existe en el sector. Y comparto plenamente con usted cuando plantea que el problema es definir si debemos seguir atomizando los sistemas o tenemos que sentarnos y analizar la problemática.

Comentario de Luis Sisul: creo que gran parte pasa por definir una política. Posteriormente, dentro de esa política habría que definir el hecho de que hay una oferta y hay una demanda: por un lado los costos de inversión, de operación y mantenimiento de los sistemas (oferta) y por otro lado los/as consumidores (la demanda). Existe un precio y habría que definir las tarifas: una vez que las tarifas reflejen todos los costos de mantenimiento y operación del sistema y la recuperación de la inversión, allí ya se podría hablar a qué sectores se subsidia y a qué sectores no.

Comentario y preguntas de Rodrigo Mussi: en primer lugar, debemos considerar que el agua es un bien público en Paraguay. El Estado es el titular del agua y delega su titularidad al MOPC para que la administre en función a lo que sería una política. El segundo punto es el aspecto referido al agua como un derecho humano básico para las personas: sin agua no hay vida. En tercer lugar, la fuente de donde el sector de agua potable y saneamiento obtendrá su materia prima es del ambiente. Finalmente, los cinco criterios que se tienen en cuenta para una política de agua son: la accesibilidad (que la población tenga acceso al agua potable), la calidad del agua, la cantidad del agua, el precio del agua y la presión (en el caso en que hablemos de sistemas por tuberías). Por tanto, me gustaría enfocar más el tema a las cuestiones financieras y a los mecanismos de inversión para la financiación del sector de agua potable y saneamiento. El precio es una cuestión central a definir, pero aparte del precio, quiero preguntar a todos ustedes en su calidad de expertos lo siguiente: ¿es posible que en Paraguay, un municipio dado o una gobernación que tenga asociados a todos sus municipios pudiera tener una financiación adecuada a partir de estos instrumentos que hemos planteado aquí, como bonos, fideicomiso y otros? Además, ¿es posible hacer esto en Paraguay en este momento, o previamente hay que hacer ciertos cambios legales, institucionales y/o competenciales para este tema?

Respuesta de Rodrigo Callizo a Rodrigo Mussi: creo que es posible y es mejor verlo con ejemplos. En este año, el Banco BBVA realizó una emisión de bonos subordinados por USD 10 millones, vendiéndose todos a compradores locales; el Banco Regional emitió cerca de USD 20 millones para comprar el Banco ABN, comprándose todo a nivel local. Han habido emisiones de otros grandes bancos (Banco Continental y Visión Banco) y de empresas varias del sector industrial. Por tanto, ejemplos existen (ya vimos las emisiones de la Municipalidad de Asunción), hay liquidez (el ahorro a la vista estará en torno a un 60%). Es importante definir qué envergadura va a tener lo que se quiere financiar, para ver si el mercado local puede absorber todos los instrumentos (bonos, fideicomiso y otros). En sus diferentes formas de emisión son posibles, las leyes están listas como para realizarlos mañana. En el país existen cuatro fideicomisos fiduciarios y dos están en formación: hasta el momento hubo 130 fiducias realizadas con mucho éxito, sobre todo el tema de la garantía.

Comentario de Osvaldo Gauto: con relación a la pregunta ¿cuál es la capacidad actual del sistema financiero nacional para financiar el sector? y ampliando un poco más lo dicho por Callizo, hay que considerar que estamos hablando de proyectos de largo plazo y que constituyen los tipos de proyectos en los que el mercado de valores está incursionando. Las emisiones de bonos tienen un promedio de tres años y existen emisiones de hasta 10 años que se están adquiriendo sin ningún tipo de problemas. La experiencia de los fideicomisos ganaderos y agrícolas que tenemos en bolsa habla, de alguna manera, de los mecanismos que necesitan los productores agrícolas para mantener sus cosechas y contar con suministros de agua. Existen muchas necesidades y a través del mercado de valores surgirán muchas personas, no sólo del sistema financiero, que ayudarán a financiar estos proyectos: pero con información sobre los destinos de inversión, con rendiciones de cuentas claras y una total y absoluta transparencia, que son los factores que caracterizan al mercado de valores.

Comentario de Ovidio Otazú: he conversado con varias juntas de saneamiento y el común denominador es la falta de capacidad de gestión, lo cual lleva a acumulaciones permanentes de deudas en distintos conceptos. Normalmente las municipalidades y gobernaciones realizan los salvatajes para que el sistema siga funcionando. Los municipios y gobernaciones de hecho están involucrados en la provisión de agua potable rural, por lo tanto lo ideal sería integrar efectivamente a los gobiernos locales y apoyar la eficiencia de las juntas de saneamiento, al menos en el modelo actual.

Comentario de Osmar Sarubbi: para brindar más datos sobre la Ley N° 1614, cabe mencionar que el titular del servicio puede conceder a un permisionario (son los que tienen hasta 2.000 usuarios con un contrato de 10 años) y aquellas empresas concesionarias que tienen más de 2.000 usuarios pueden concesionar hasta 30 años el contrato. Pero para esto se tienen que dar algunas condiciones: la más importante es prestar necesariamente ambos servicios, agua potable y alcantarillado sanitario.

Comentario de Guery Cárdenas: hablaron de 2.517 juntas de saneamiento en Paraguay. En Perú tenemos 50 empresas encargadas de la administración del agua y saneamiento y solamente una institución que controla a estas 50 empresas. Por otra parte, en Perú antes existía ENTEL Perú, una empresa telefónica: cuando se privatizó este sistema llegó Telefónica y se generaron discusiones ciudadanas por los altos recibos que esperaban. Sin embargo, la gente lo pagó y tienen un servicio de calidad. Por tanto, creo que con el tema del agua sucede lo mismo. En otros países, el agua cuesta y todos y todas la cuidan. Por este lado del mundo estamos acostumbrados a derrochar el agua, hay exceso de gasto de agua y eso tiene un costo. Por esta vía también puede venir la alternativa: que la gente tome conciencia de lo que es el costo del agua, cuesta producirla y cuesta potabilizarla.

Comentario de Rodrigo Mussi: respecto al precio, quisiera hablarles de la factura de agua en Barcelona. En primer lugar, hay que contextualizar que el agua mediterránea es escasa: en los veranos hay escasez de agua y hay restricciones de agua para ciertos usos en función a la gravedad de la escasez. La factura de agua en Barcelona viene cada tres meses, en ese periodo el precio está estipulado por volúmenes. Los primeros 10 metros cúbicos tienen un precio dado, los segundos 10 metros cúbicos duplican y los terceros se van triplicando, cuadruplicando y así sucesivamente. La factura, en función a la cantidad de agua consumida, incluye el precio en concepto de descontaminación de esa agua, para luego de ese proceso lanzarla al medio natural. También incluye un porcentaje que está estipulado en concepto de cuidado del medio natural como cuenca, porque en Barcelona la administración del agua es por cuenca. Y en esa misma factura, además, se incluye un porcentaje en función al agua utilizada (dependiendo del número de miembros de la familia) en concepto de residuo sólido producido por la familia. Incluye también el mantenimiento del sistema (infraestructura) y se paga un alquiler anual por el medidor del agua, la empresa alquila el medidor.

Comentario de Luis Sisul: quiero hacer un comentario sobre el tema del regulador. Normalmente, el regulador no debería intervenir en la política del sector, solamente debería aplicarla, porque si no sería juez y parte. La ley del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), por ejemplo, salió mal porque define políticas del sector y no debería. El Estado determina las políticas, el regulador las aplica y los operadores son los ejecutores que están en terreno.

Comentario de Osvaldo Gauto: mi sugerencia es empezar a financiar los proyectos que ya existen en aquellos lugares donde hay mayor posibilidad de repago, y dejar las zonas más carenciadas para la asistencia financiera con préstamos no reembolsables. Por tanto, hay que pensar en aquellas regiones o departamentos que tienen mejores posibilidades económicas y empezar con ellos los planes pilotos.

Comentario de Ricardo Yorg: el programa conjunto habla sobre las metas del milenio referidas a la reducción a la mitad de la población sin acceso al agua potable. Y lo que se mencionó muy fácilmente se puede hacer: aumentar las coberturas en las zonas que pueden pagar, y eso es lo que se viene haciendo ahora. Sin embargo, las zonas de pobreza extrema, donde no tienen capacidad de pago, nunca son atendidas. Y eso es lo que buscamos con el programa conjunto, por eso nos fijamos en estos proyectos pilotos en zonas muy pobres, donde la gente no tiene acceso al agua y no va a tener durante mucho tiempo. Es increíble que existan zonas tan olvidadas. Nosotros buscamos métodos de financiamiento innovadores donde estén las municipalidades: hoy en día, por ejemplo, la Municipalidad de Asunción financia el Teatro Municipal, Cateura y recolección de basura, que son parte del saneamiento. Pero, en general,

los municipios financian su infraestructura, su palacete municipal. El programa conjunto busca que los gobiernos locales financien obras de agua potable y saneamiento independientemente de quien administra o no, puesto que las necesidades de la gente en muchas poblaciones son de agua potable, y en todas ellas (hasta en Asunción) son de saneamiento. Pienso que la propia Municipalidad es responsable de gestionar el servicio: todavía no tiene la competencia, pero está en estudio hacerlo. No quieren tener la competencia porque justamente no ven los medios financieros, y eso es lo que estamos discutiendo aquí: ¿cómo crear esos medios financieros para que a largo plazo se puedan financiar esos sistemas? Porque con el financiamiento de las regalías anuales no se podrá construir ningún sistema.

Comentario de Verónica Serafini: una cuestión que es importante señalar es el gran monto de dinero que se está yendo en royalties a los gobiernos locales: si sumamos eso en los últimos años, son casi USD 400 millones. No es un monto poco significativo para los resultados que se han tenido, la gente en las comunidades no ve el resultado de los royalties y esa es una demanda que se siente mucho en Hacienda porque es la que siempre está en la mira por la transferencia o no transferencia. Hay un esfuerzo por agilizar esa transferencia, por facilitarla, con la contrapartida de que pueda ser un *búmerang*: ya se están yendo muchos recursos y van en aumento porque la ley de royalties hace que la proporción con la cual se queden los gobiernos locales sea cada vez mayor con respecto a la proporción inicial (cuando se aprobó la ley de los royalties).

Esos royalties tienen la tendencia a ir creciendo y, dependiendo de cómo se defina el uso de la renegociación (si es que esos fondos vienen de nuevo), ahí hay recursos que probablemente en una parte vayan dirigidos. Es muy importante una iniciativa que permita crear capacidades en los municipios en relación a necesidades que son muy sentidas y que sí pueden hacer notar la inversión de los royalties en los municipios. Tal vez en un año los municipios no tengan posibilidad de financiar sistemas de agua, pero con un mecanismo que les permita sostenibilidad sí puedan financiar a mediano y largo plazo, y por ahí debería ir también el objetivo de los instrumentos financieros. Lo preocupante es la falta de una política de agua, porque en este momento hay por lo menos ocho instituciones públicas que hacen pozos de agua y de los 2.500 sistemas (a través de un relevamiento rápido realizado por el Ministerio de Hacienda), hay 500 pozos que no están funcionando. Es más, hay comunidades en las que hay más de dos pozos, dos sin funcionamiento y otro funcionando, por la falta de sostenibilidad.

Por eso es importante la participación de los gobiernos locales; mientras el Gobierno central sea el que vaya y construya y después se retire del proceso, las juntas de saneamiento solas no están pudiendo hacer el mantenimiento y conservar la capacidad del sistema, de la red. Hay que crear los mecanismos,

aunque en este momento los municipios ni las gobernaciones tengan competencia sobre el agua. Se trata de una competencia que, justamente, la participación local podría potenciar si es que se hiciera bien.

Comentario de Enrique Cáceres: el gran problema del agua es que siempre se manejó en forma política, se fueron creando pozos y nunca se hizo un estudio de la cuenca del agua: debemos mirar hoy en día de cómo satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a través de la oferta del agua

Pregunta a Rodrigo Mussi: ¿quiénes son los encargados de entregar el servicio de agua potable? ¿No son los municipios y gobernaciones?

Respuesta de Rodrigo Mussi: actualmente la prestación del servicio es un monopolio natural público que está manos del Estado, si bien es cierto que en este momento existe una anarquía institucional y una dispersión (dado que además de ESSAP, prestan agua SENASA, SAS, INDERT, Itaipú, Yacyreta, el Despacho de la Primera Dama, SEN, las ONG's, los prestadores privados, entre otros). Y todos hacen pozos, todos tienen servicio de agua potable, intentando colaborar a la solución de un problema en forma puntual; pero lo que está ocurriendo en forma global es una gran dispersión, una gran anarquía y una falta de organización al respecto.

Comentario de Ovidio Otazú: conversando con los gobiernos locales hemos detectado que disponen de voluntad y recursos para el tema agua y saneamiento, de ahí que creo que debemos trabajar con ellos y con la sociedad civil buscando encaminar soluciones pragmáticas al problema. A los gobiernos locales la ley les da atribuciones en materia de salud, por ello quiero resaltar que los gobiernos locales pueden ser instancias apropiadas en la búsqueda de una solución integral al problema del sector. Esta iniciativa está encaminada en esa dirección.

Comentario de Guery Cárdenas: entonces creo que se estaría dando una solución si, por ejemplo, ellos tienen la partida y nosotros estamos tratando de encontrar un mecanismo. Lo que hay que fomentar es el presupuesto participativo, que la población tome conciencia y lo pida; creo que ahí podría haber una oportunidad encontrar una alternativa para empezar a solucionar el problema en el corto plazo; ya que al considerar los mecanismos financieros, estos se orientan en el largo plazo.

Comentario: algo que resume un poco lo que se está hablando sobre productos innovadores es, por ejemplo, el fideicomiso. El fideicomiso no convierte un mal producto en algo bueno, o sea que de base el producto tiene que estar bien estructurado, bien pensado. Lo que un fideicomiso hace es dar flexibilidad, se puede adecuar más a la situación en cuestión, a su realidad, plazo, forma de pago; y son factores que deberán tenerse muy claros.

Conclusiones de mesa

Conclusiones a cargo Ovidio Otazú

Comentario de Verónica Serafini: una cuestión que creo tiene que quedar claro de esta mesa para el proyecto es que si el sector privado aquí presente tiene interés, habría que considerar cuáles son las condiciones mínimas que deben reunirse en el país para poder empezar a pensar con ellos en un producto financiero. Debemos aprovechar la presencia del sector privado para preguntarles ¿cuáles son los requisitos mínimos que deberían empezar a pensarse dentro del proyecto para que el sector privado tenga interés en esta propuesta?. El cambio de reforma jurídica, condiciones mínimas de seguridad (en el sentido de la seguridad económica, jurídica, de estabilidad política) de manera más específica a lo que hoy representa la Bolsa de Valores y la Comisión Nacional de Valores, como para que la mesa tenga bien claro y que el producto que se genere con este programa conjunto después pueda ser aplicable a lo que el sector privado está en condiciones de ofrecer o aceptar.

Comentario de Osvaldo Gauto: aquí hay un emprendimiento muy bueno, que es dejar infraestructura de agua a las poblaciones más afectadas de la región. Pero si no hay seguridad jurídica y si las fuentes de repago no están aseguradas, va a ser muy difícil. La municipalidad o la junta no deben disponer de ese dinero proveniente de los pagos de factura realizados por los usuarios.

Comentario de Verónica Serafini: el programa conjunto tiene como objetivo muy particular el agua potable, pero estos instrumentos que se puedan generar no sólo son para agua potable sino también para políticas públicas en general (incluso para agua de riego, porque estamos discutiendo más el tema de agua potable para beber). Otro problema importante que existe (donde habría más capacidad de pago y se podría aplicar el instrumento) es en la creación de sistemas de aguas de riego.

El objetivo de la reunión se cumplió en buena parte: compartir experiencias y conocimientos sobre las diversas estrategias y mecanismos de financiamiento de agua como inversión prioritaria. Tendríamos que avanzar en los mecanismos de financiamiento: quizás no se socializó bien el objetivo. Hemos intercambiado puntos de vista y opiniones sobre el instrumento financiero para el desarrollo del sector, también hemos enfocado una serie de temas colaterales. Quisiera complementar el tema del financiamiento al señalar que los gobiernos locales podrían aumentar sustancialmente su recaudación con esfuerzos propios y al mismo tiempo utilizar mejor las transferencias, así como rendir cuentas y ejecutar el presupuesto conforme a las normas. Esto le daría credibilidad para encarar proyectos de desarrollo como el que estamos analizando.

Respecto a los instrumentos financieros para el desarrollo local, faltan. Respondiendo a las preguntas sobre cómo se puede acceder a los recursos financieros a mediano y largo plazo hemos coincidido en lo siguiente: formación de capacidades en técnicas de gestión financiera y planificación municipal; y financiamiento para inversiones con una auditoría integral en todos los ciclos del proyecto.

Los requisitos básicos para esto son: personal capacitado y motivado, identificación institucional con los proyectos, empoderamiento de la población objetivo, presupuesto participativo y rendición de cuentas.

Las condiciones para acceder al crédito son: mejorar la gestión fiscal y financiera, desarrollar la capacidad de gestión y transparencia, incentivar acciones e impulsar proyectos para el desarrollo de las economías locales, elaborar un plan estratégico con identificación de proyectos y programas a ser incluidos en el presupuesto, y mantener un buen historial de gestión financiera. Con esto, creo que los inversionistas podrían adquirir los títulos u otros valores de los gobiernos locales, y más aún si estos están bajo la figura del fideicomiso.

En síntesis, los instrumentos financieros son: recursos propios y transferencias, préstamos externos, donaciones, fondos o bancos especializados y fideicomiso, en este caso el "fideicomiso de desarrollo".

Conclusiones a cargo de Guery Cárdenas

Coincido en que debe haber una mayor participación de los sectores comprometidos: es decir, estas mesas en el futuro debe ser con todos los sectores involucrados, no se pueden tomar decisiones aisladas.

Y con relación al punto vinculado al tema en estudio, permítanme decirlo claramente: cuando se inserta el sector privado hay que ser realistas, no podemos engañarlo; el inversionista siempre va a colocar su dinero donde el costo de oportunidad se lo justifique.

Si se van a emitir instrumentos financieros a largo plazo, porque las políticas de agua son de largo plazo, sugiero que se debería elaborar un ranking de municipios que estén en mejores condiciones. No todos van a exigir una misma tasa, aquí cabe considerar la relación lineal que hay entre riesgo y rentabilidad.

Palabras de clausura

Conclusiones a cargo de Rodrigo Mussi Buzarquis

Con esto damos por terminada la sesión de hoy. El objetivo de Ovidio Otazú es sondear la posibilidad de formar una mesa permanente, en el sentido no sólo de ver la política de agua y saneamiento sino las políticas públicas en términos generales, que puedan ser más adelante descentralizadas a nivel municipal o departamental, de manera que podamos tener una comunicación fluida en todo.

Creo que es el primer abordaje que se está haciendo con respecto a una política pública desde el punto de vista de la experiencia de los economistas para revisar el tema de la financiación.

Creemos que el tema del eje financiero dentro de una política pública en Paraguay aun está muy poco desarrollado, generalmente se desarrollan las cuestiones técnicas y probablemente en materia del marco jurídico y la fase del financiamiento queda mucho por ver.

Concluyo invitándoles al Seminario Internacional que se llevará a cabo los días 12 y 13 de noviembre de 2009, en el Carmelitas Center.

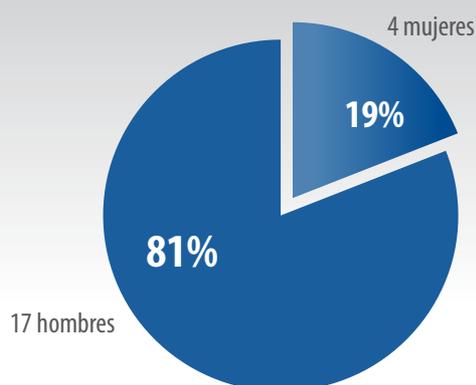
Gracias a todos por su presencia.

Perfil de Participantes

Mesa de Expertos Perfil de Participantes por Sector	
Concepto	Total
Total participantes	21
Sector Público	11
MOPC-USAPAS	1
Ministerio de Hacienda	1
Congreso Nacional	2
ERSSAN	2
INCCOP	1
BCP	1
AFD	1
Fac. Economía-Una	2
Sector privado financiero	3
BVPASA	2
Visión Banco	1
Ámbito académico privado	2
Fac. Cienc. Económ. y Empr.-uaa	1
Ingeniería Industrial-U. Americana	1
Ámbito internacional	5
PNUD	4
Experto	1

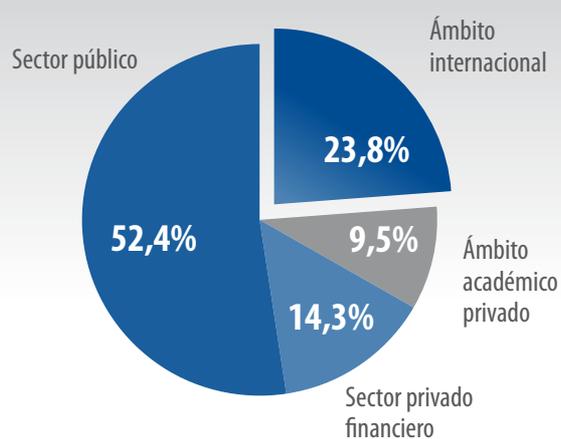
Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.

Mesa de Expertos Perfil de Participantes por Género



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.

Mesa de Expertos Perfil de Participantes por Sector



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.







Seminario Internacional

**INSTRUMENTOS DE
INVERSIÓN A LARGO
PLAZO PARA LA
FINANCIACIÓN DE
POLÍTICAS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO**

Autoridades

Bernardo Esquivel

Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Osmar Ludovico Sarubbi

Presidente del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)

Jorge Schreiner

Presidente de la Comisión Nacional de Valores (CNV)

Roger Monte Domecq

Director de la Unidad de Agua Potable y Saneamiento (USAPAS)
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Pedro Martínez

Director General de SENASA
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)

Rolando Arréllaga

Miembro titular del Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP)

Benigno López

Miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP)

Igor Bosc

Representante Residente Adjunto del PNUD-Paraguay.

Presentación

En el marco del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento se desarrolló el Seminario Internacional sobre Instrumentos de Inversión a Largo Plazo para la Financiación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento, durante los días 12 y 13 de noviembre de 2009, con la participación de destacados especialistas nacionales e internacionales. El objetivo fue contribuir al debate público y a la generación de consenso sobre la necesidad de responder eficiente y efectivamente a los grandes desafíos nacionales en materia de búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento de agua potable y saneamiento en el Paraguay.

El seminario se constituyó en un espacio de diálogo abierto y constructivo para el intercambio de conocimientos y experiencias internacionales que contribuyan a promover conclusiones relevantes para la generación de propuestas de acción, con una visión innovadora, en cuanto a los mecanismos de financiamiento del sector de agua potable y saneamiento en Paraguay. En este contexto, adquirieron relevancia las opiniones de destacados especialistas nacionales e internacionales en el ámbito de las políticas públicas sectoriales, y en especial en las distintas modalidades de financiamiento del sector.

El encuentro de especialistas contribuyó a instalar el debate sobre la necesidad impostergable de buscar financiamiento para los servicios de agua potable y saneamiento, con especial énfasis en comunidades rurales e indígenas, en calidad de objetivo prioritario de la política pública nacional. El seminario además contribuyó a generar consenso sobre los condicionantes necesarios de gobernabilidad, capacidad de gestión y adecuada articulación y coordinación interinstitucional pública y privada para la implementación de las políticas de financiamiento del sector.

La iniciativa se constituyó así en un instrumento válido para identificar líneas de acción relevantes para el inicio de un proceso integrado de implementación de políticas de financiamiento en el sector de agua potable y saneamiento.



Palabras de apertura

IGOR BOSCH

Representante Residente Adjunto, PNUD Paraguay.

El objetivo de este encuentro es debatir sobre como se pueden encontrar mecanismos para financiar obras de agua y saneamiento en el país. Esta iniciativa se enmarca en el programa conjunto denominado Fondo de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El objetivo del fondo es contribuir a acelerar el cumplimiento de los ODM, de tal manera que las diferentes agencias de Naciones Unidas tengan incentivos para trabajar conjuntamente con financiamientos a los cuales deben postular equipos de diferentes agencias en el país. En Paraguay hemos logrado este financiamiento en dos oportunidades: una para gobernabilidad en agua y saneamiento, y otra en materia de políticas públicas relacionadas a juventud y migración.

En materia de agua y saneamiento, nuestro desafío es que el acceso al agua en Paraguay sigue siendo dispar, sobre todo en zonas rurales e indígenas. Para responder a esos desafíos se necesitan tanto recursos del Estado como la participación de toda la ciudadanía: tanto sector privado como sociedad civil. En ese sentido, es muy importante recabar experiencias nacionales como la de otros países.

BERNARDO ESQUIVEL

Ministro de la STP

El sector agua y saneamiento está siendo incorporado como una prioridad del Plan Nacional de Desarrollo Social, elaborado en el seno del Gabinete Social. Históricamente, el Estado paraguayano ya tenido políticas universales que, sin embargo, no han podido dar cobertura a los sectores y grupos más carenciados de nuestra sociedad. Ello implica que deberían ser priorizadas las políticas públicas en el campo social. Es fundamental enfocar el debate sobre estas políticas desde criterios de sostenibilidad y empoderamiento.

ROGER MONTE DOMEQ

Director de USAPAS/MOPC

Actualmente estamos trabajando en diseñar la política y el plan nacional de agua y saneamiento. Recientes estudios han revelado que la inversión pública en Paraguay en agua y saneamiento no pasa los USD 21 millones anuales. Si queremos cumplir con las metas de los ODM, tenemos que multiplicar por cinco o por seis esa inversión. Estos recursos hoy no están disponibles y debemos analizar de que manera podemos lograr que el Gobierno asigne más recursos para el sector.

Por otro lado, deberíamos sincerar e incluso rever la posición país con respecto a las metas del milenio. La inversión en agua y saneamiento requiere desde USD 700 a 800 millones (indicadores BID) hasta USD 1.500 millones (según otras estimaciones). De todas maneras, son recursos que no tenemos. El tema tarifario es central, porque de alguna manera debemos utilizar esa herramienta para poder mejorar las condiciones de financiamiento existentes.

Debo expresar mi reconocimiento al programa conjunto, en el marco del cual estamos trabajando en el análisis sectorial de agua y saneamiento. Dicho análisis sectorial es un estudio que la OPS realiza cada 10 años y este año hemos pedido más esfuerzos, para que se constituya en una base de la política.

Desde el MOPC hemos hecho otros acuerdos con organismos financiadores para realizar finalmente el alcantarillado del Gran Asunción. Consideramos que vamos por buen camino y esperamos que los resultados de este encuentro puedan ser un aporte más para el diseño de la política sectorial.

OSMAR SARUBBI

Presidente del ERSSAN

Lo principal a tenerse en cuenta es el cumplimiento del marco regulatorio. Como ente regulador, vemos con mucha satisfacción el proceso de construcción de las políticas públicas del sector. El debate acerca de la fuente de financiamiento para llevar a cabo estas políticas debe involucrar tanto a autoridades como a la ciudadanía. La información de que disponemos como ente regulador está a disposición de la ciudadanía y los organismos que la soliciten.

PEDRO MARTÍNEZ

Director General de SENASA/ MSPBS

Valoramos la oportunidad de escuchar experiencias de otros lugares y revisar los criterios que hemos venido aplicando hasta ahora como política en el país: en materia de financiamiento, hasta ahora nuestra política ha sido recurrir a la cooperación internacional. Este debate puede constituirse en un instrumento valedero para considerar el redireccionamiento de nuestra política en materia de obtención de recursos para los diferentes programas.

ROLANDO ARRÉLAGA

Miembro titular del BCP

Paraguay presenta una situación deficitaria en la cobertura de agua potable y una aún más notable en los servicios básicos de saneamiento, que impactan negativamente en el avance hacia el cumplimiento de los ODM en materia de salud, nutrición y educación. El reto que tenemos hoy en nuestro país es disponer de los recursos financieros necesarios que permitan aumentar la cobertura y la calidad de los servicios, previniendo la contaminación del agua y del suelo con efectivas medidas de saneamiento.

Es oportuno comentar en esta ocasión el estudio realizado hace un par de años para el PNUD y el Banco Mundial, que tuvo como objetivo evaluar la posibilidad que tenían los países latinoamericanos y del Caribe para cumplir con los ODM al 2015, entre los cuales está la meta de reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso a servicios de agua potable entre 1990 y 2015.

Podemos señalar algunos de los resultados más resaltantes que encontramos con relación al logro de los objetivos de acceso sostenible al agua potable y acceso a servicio de saneamiento básico. La cobertura en zonas rurales es aproximadamente de 21%, en comparación con apenas el 2% existente en 1992. En zonas urbanas el servicio está beneficiando a un 80% en los últimos años, cifra que también dista mucho de la cobertura del 48% registrada en 1992.

Se puede decir que la meta de reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso al servicio de agua potable entre

1990 y 2015 podría ser cumplida, pero persisten rezagos importantes en la zona rural. Por otra parte, la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento básico ha decrecido en la última década pasando del 18% en 1992 al 17% en 2001. Desde entonces no se han percibido mayores avances en este ámbito.

Es obvio, por tanto, que tenemos un importante reto hoy día en nuestro país: disponer de los recursos financieros necesarios que permitan aumentar la cobertura y la calidad de los servicios y prevenir la contaminación del agua y del suelo con medidas efectivas de saneamiento.

El estudio mostró, sobre la base de evidencia empírica y escenarios simulados, que la meta de acceso al agua potable podría cumplirse a tiempo en el año 2015, toda vez que el gasto público social continúe creciendo al ritmo observado en los últimos años. Sin embargo, para asegurar que ello ocurra es necesario un aumento en los gastos corrientes y en la inversión pública, lo cual significa que estos componentes del gasto público deberán financiarse con un incremento de los impuestos directos, o alternativamente, con un aumento de la deuda pública o una combinación de ambos.

Es indudable que se necesita mucho esfuerzo en organización institucional y un esfuerzo económico para alcanzar los ODM. Si bien, el financiamiento de los gastos del gobierno mediante impuestos, es una realidad como vimos en los últimos años en nuestro país, el sector público no cuenta con todos los recursos necesarios.

Si bien, como se observa en varios países, organizaciones crediticias multinacionales participan en el financiamiento de proyectos y desarrollo del sector agua, esto no es suficiente. Es necesario que se incremente la articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales, gobernaciones y municipios, y de estos, con el sector privado para lograr el objetivo. Confiamos que del desarrollo de este seminario internacional surjan las ideas para que el gobierno central, los gobiernos locales y el sector privado encuentren los mecanismos adecuados para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento en forma eficiente y rentable.

Conferencias magistrales

Día 1

RODRIGO MUSSI BUZARQUIS

*Coordinador del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento*

Son responsables del Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento cuatro instituciones del gobierno paraguayo: MOPC, ERSSAN, MSPyBS (SENASA y DIGESA) y la STP, que es la institución que tiene a su cargo la coordinación interinstitucional para el diseño de este tipo de políticas. En el marco del programa conjunto, estas instituciones cuentan con el apoyo de cuatro agencias del Sistema de Naciones Unidas: PNUD, UNICEF, OPS/OMS y OIT; con el financiamiento de la AECID.

¿Cómo nace este Fondo? El Fondo de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los ODM nace gracias al interés del gobierno español para que los diferentes países de Latinoamérica aceleren el cumplimiento de los ODM. En este caso, en diciembre de 2006 el gobierno español realizó una importante donación al Sistema de las Naciones Unidas para apoyar el cumplimiento de los ODM.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento apunta al cumplimiento del ODM 7 que dice: "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente". Cada objetivo tiene unas metas que se deben cumplir: en este caso, apuntamos al cumplimiento de la Meta 10, consistente en: "reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento". Para el cumplimiento de las metas correspondientes a cada ODM se establecieron indicadores: para este caso son la proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable y la proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento.

¿Cuáles son los problemas que tenemos en Paraguay con respecto al sector de agua potable y saneamiento? Una marcada debilidad en las capacidades institucionales, descoordinación de acciones y resultados (generando modelos sin planificación y poco sustentable en la expansión de los servicios), el marco legal es insuficiente para la regulación y control del agua, así como también hay mucho por mejorar en cuanto a la calidad de los servicios de agua y saneamiento. A todo ello se suma el papel casi nulo e incipiente de los gobiernos departamentales y municipales.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento cuenta con un presupuesto de USD 3.600.000, donados por el Gobierno de España, a través del Sistema de las Naciones Unidas, para tres años de trabajo con el gobierno paraguayo. Se

propone lograr cuatro efectos: tres a nivel temático y un cuarto a nivel de proyecto piloto.

Por una parte, se busca lograr una capacidad fortalecida para una gestión eficiente para la prestación de servicios de calidad de los servicios de agua y saneamiento (estructura institucional). Por otro lado, se busca trabajar con la ciudadanía, apoyando su fortalecimiento para ejercer sus derechos y participar activamente en la planificación y el control de las acciones del sector público e incidir en el diseño de la política pública, que es lo que trabajaremos a partir del año 2010 con el MOPC.

Los modelos de financiamiento corresponden al tercer efecto esperado, se espera que sean innovadores y apuntalen la sostenibilidad del sistema (este seminario está enmarcado en esta área del programa). El cuarto efecto esperado corresponde a nivel de proyectos piloto, con especial énfasis en zonas rurales dispersas (Caazapá) y en comunidades indígenas (Boquerón).

NICOLÁS PINEDA PABLOS

Conferencista Internacional (México)

*La experiencia mexicana: mecanismos de
financiamiento de los sistemas de agua potable
y saneamiento.*

Les quiero plantear la situación de México en estas cuestiones. Básicamente, tocaría yo tres puntos: el desarrollo y la capacidad institucional, el financiamiento y la modernización de los servicios de agua potable y lo que llamaría "el ingrediente secreto".

¿Cuál ha sido el enfoque de México en este sentido? México se ha estado encaminando hacia un marco descentralizado, centrado en los gobiernos locales y promoviendo organismos prestadores del servicio que tienden a ser empresas que pueden ser públicas o privadas (existen de los dos tipos, aunque predominan con mucho las públicas).

A partir de 1980 comienza una descentralización o "municipalización": legalmente, con un cambio constitucional, se transfirieron los servicios de agua potable a los municipios en 1983. Además, en 1989 se creó un ente regulador nacional que promueve la modernización y dicta algunos lineamientos generales para la organización del servicio. ¿Cuál es la situación a la que se ha llegado? Este esquema más descentralizado, más ubicado en los gobiernos locales ha permitido ampliar la cobertura. Ahora bien, hay una situación que quiero señalarles: al descentralizarse se ha creado una gran heterogeneidad.

Actualmente, podemos decir que hay un 60% de eficiencia física. Sobre la eficiencia comercial, ¿qué tanta del agua que se entrega se cobra? También esto es una línea de política muy importante: hay un 70% del agua que se cobra y otro 30% que no se cobra. Hay un esfuerzo muy grande, actualmente, en el tratamiento de las aguas residuales. Y ha habido un intento bastante empeñoso en incrementar la participación privada en la operación y en la gestión de los servicios de agua, aunque considero que ha sido limitado.

Ha habido avances paulatinos en autosuficiencias financieras de estos organismos municipales de agua, con grandes diferencias nacionales, pero también marcan algunos problemas o atrasos en el sector rural. La evolución reciente de la cobertura de agua potable (de 1990 al año 2005) ronda el 89% a nivel nacional para toda la población.

Con relación al contraste rural y urbano, a nivel de agua potable en la población urbana se ronda el 95% (que representa el 81,7% de la población total) y en la población rural se ronda el 71% (que representa el 24,5% de la población).

El segundo punto se refiere a la cuestión del financiamiento de los servicios de agua potable en México. El servicio público de agua potable, en mi concepto, es muy especial: requiere una gran inversión inicial en infraestructura, pero su operación es relativamente económica una vez que se cuenta con la infraestructura y es clave para el desarrollo humano.

El agua potable es básica en relación a la calidad y competitividad de una población: las ciudades compiten, actualmente, por prestar mejores servicios a la industria o a los negocios. En general, hay que distinguir cómo se financia la operación, que sería, básicamente, con cobro a usuarios, y la tendencia es que esto sea total. Sin embargo, todavía no desaparece la tendencia tradicional de que el Gobierno subsidie con fondos fiscales. Hay una tendencia ahora a incrementar cada vez el financiamiento directo de los operadores de estos municipios (son 2.500 en el país), a través del financiamiento bancario (bancas de desarrollo con tasas blandas para financiar la estructura).

El financiamiento lo considero clave para el desarrollo, no sólo del servicio de agua potable y alcantarillado, sino para la calidad de vida de la población, para la competitividad del centro urbano y para el desarrollo general, ya sea de una región o de un país.

Esto depende mucho de los intermediarios financieros y de que haya políticas adecuadas de inversión y de financiamiento, tiene que haber también una planeación estratégica. El punto clave está en aquello que eleva más la rentabilidad social y financiera: el capital social es clave para que funcione un proyecto.

Hay una cuestión, el financiamiento de arriba abajo y los programas de arriba para abajo no necesariamente funcionan

bien en el nivel local: muchas veces generan inversiones perdidas o inversiones que no tienen impacto o elefantes blancos. No todos los financiamientos tienen el efecto deseado.

El "ingrediente secreto" es el desarrollo de la sociedad civil y del capital social. Por tanto, a la acción de arriba para abajo hay que agregar también la de abajo hacia arriba; tiene que haber aquí una especie de tesis y antítesis en un aspecto dialéctico, o una especie de encuentro. No podemos pensar solo en acciones verticales de arriba para abajo, sino también se requiere trabajar conjuntamente con la sociedad civil.

Menciono en ese sentido a Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía en 2009, que ha realizado estudios en este sentido, sobre cómo no todo es cuestión de mercado. Son importantes el desarrollo, los esfuerzos cooperativos y el empoderamiento de la sociedad civil.

Se requiere generar sinergias entre Gobierno, empresas y sociedad civil. Esta gobernanza y capital social se da con la interacción, sinergia o sintonía entre estos tres elementos a nivel local. La forma en cómo se conjugan los esfuerzos del Gobierno con los esfuerzos del sector privado y del sector civil serían claves en este sentido. Y aquí hay una relación sinérgica entre los tres sectores: como se relacionan las autoridades con la prestación del servicio, el servicio con los usuarios o clientes y los usuarios, a su vez, con las autoridades. Se requieren ciertos equilibrios que generen sinergias.

Con relación a las perspectivas, se requiere mejorar los sistemas de información y mediciones. Sobre esto han habido avances: hay una tendencia de que las tarifas sean las recuperadoras de costos y bajar los costos al mínimo; hay una búsqueda de fórmulas de gestión social de sistemas rurales y el financiamiento de infraestructura cada vez se realiza con criterios más técnicos.

DIEGO FERNÁNDEZ

Conferencista Internacional (Colombia)

El financiamiento del agua en Latinoamérica con énfasis en el caso colombiano.

El sector de agua potable y alcantarillado es el sector de infraestructura pública más intenso en capital entre los servicios públicos; es cinco veces más intenso en capital que el sector de energía y como tres veces más que el sector de telefonía.

Es muy importante enseñar a la sociedad sobre los altos costos propios de este servicio, ya que de alguna parte tienen que salir los fondos para pagar esos costos. Finalmente, es la sociedad en su conjunto la que termina pagando por ese servicio.

Competencias en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento

Constitución

Ley 142



Para garantizar los servicios siempre se necesitan recursos financieros: lo ideal es que sean tarifas, pues si el Estado gasta en agua deja de gastar en salud o en educación, donde es mucho más difícil cobrar a las personas por esos servicios.

Con relación al diagrama institucional, a nivel nacional Colombia cuenta con una entidad llamada FINDETER, especializada en financiamiento público (fundamentalmente, aunque ahora también privado) de todas las obras de desarrollo, infraestructura vial, educación, salud.

¿Cómo se paga la inversión en Colombia? Entre 1999 y 2006 se invirtieron en el país USD 6.820 millones: Paraguay necesita invertir el equivalente a USD 100 millones por cada seis millones de habitantes. En Colombia el financiamiento proviene en un 70% del Gobierno central, que a su vez se compone del Sistema General de Participación (similar a los royalties de Paraguay y que representa el 42% de las inversiones en el sector), el Fondo Nacional de Regalías del Petróleo (contribuye con un 16%), el Presupuesto Público (con 11%), y el 31% de las inversiones del sector de agua potable se financia con tarifas. Este 31% es a nivel nacional, pero las empresas grandes (de Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla) financian casi todas sus inversiones con tarifas.

Con relación a la facturación por usuario, Bogotá tiene USD 22 por usuario/mes; Cali USD 24 por usuario/mes, montos que son en todos los casos cuatro a cinco veces la facturación media de Asunción. Bogotá está cobrando cinco veces la tarifa por metro cúbico del Paraguay.

¿Cómo se apalancan las inversiones, yendo al ámbito de financiación? En la mayoría de los municipios, Colombia tiene 1.200 municipios, no hay apalancamientos y en los municipios pequeños existen problemas. En las empresas medianas se recu-

rre mucho a la entidad nacional de financiamiento de segundo piso, FINDETER, que es un banco público que le otorga apoyo a la banca comercial para que le preste a los municipios a una tasa de interés favorable. En otros casos se recurre al crédito de banca comercial, cada vez en forma creciente.

Actualmente la banca comercial ha mejorado mucho sus plazos. Las empresas grandes recurren a la banca comercial, al crédito externo, algunas con respaldo del Gobierno nacional (cuando es banca multilateral) y algunas directamente con entidades que no necesitan respaldo multilateral o crédito de proveedores.

FINDETER, la entidad de financiamiento del Estado, se financia fundamentalmente con bonos en el mercado local y con créditos internacionales (banca multilateral). El problema con los bonos (por lo cual están más limitados a FINDETER y a las empresas más grandes) es que tienen muchos requisitos. El Gobierno nacional, por su parte, utiliza créditos internacionales (fundamentalmente banca multilateral) y el resto a través de impuestos.

En cuanto a la sostenibilidad financiera en Latinoamérica, agrupamos los países en tres categorías: destacados, en avance y países con un gran camino por recorrer. Luego separamos a México y Brasil, que tienen mucha diversidad.

La categoría "destacados" incluye a aquellos países que han avanzado significativamente hacia la sostenibilidad. La categoría "en avance" implica a aquellos que tienen un menor grado de sustentabilidad (sólo algunas zonas urbanas son servidas por operadores financieramente sustentables). Y la categoría "un gran camino por recorrer", incluye a aquellos países a los cuales les falta mucho por hacer para lograr la sustentabilidad.

Cómo se paga la Inversión en Colombia

Entre 1999 y 2006 el sector de acueducto y saneamiento invirtió US\$ 6.280 millones. El 69% de estos recursos proviene de recursos cedidos por el Estado a los municipios y departamentos.

SGP: Sistema General de Participación
FNR: Fondo Nacional de Regalías
Au.Pub: Presupuesto Gobierno Central

Fuente: DNP

Los destacados en este marco son Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Ecuador es un caso ejemplar: sus tres principales ciudades tienen empresas sustentables totalmente municipales. Los casos de Quito y Guayaquil con la concesión, y Cuenca con la empresa de telefonía y agua potable, son completamente sustentables y ejemplos en muchos análisis financieros.

Uruguay es un caso que contrasta: ninguno de los anteriores tiene empresas nacionales. Uruguay, sin embargo, tiene una empresa nacional "Obras Sanitarias del Estado" que es una empresa totalmente sustentable financieramente y realiza los incrementos tarifarios que necesita para el efecto.

En avance están Bolivia y Perú. La Paz, El Alto y Santa Cruz eran completamente sustentables desde antes de la participación privada, y se mantuvieron sustentables. Estas tres empresas sirven al 70% de la población urbana de Bolivia.

Argentina tenía una empresa completamente sustentable hasta 2002: actualmente, las tarifas de Aguas Argentinas son un 30% de las que habían en 2002, la empresa no es sustentable y depende completamente del Gobierno.

Paraguay está en el grupo de los que tienen mucho por recorrer: desde 2002 no se transmiten los ajustes inflacionarios a las tarifas del agua, lo cual lógicamente ha minado la capacidad financiera de la empresa proveedora.

Para concluir se encuentran los dos grandes, Brasil y México. Brasil un país enorme, con casi 200 millones de habitantes. Tiene empresas muy buenas, la mayoría de los usuarios son servidos por empresas estatales con gobiernos corporativos y algunos con regulación: las tarifas, en general, son buenas.

En México abundan las empresas municipales, cuyas tarifas en son aprobadas por los cabildos como parte de la aprobación de los presupuestos públicos: así, el debate político anual para realizar los incrementos tarifarios impide cualquier cosa.

Todos los países de los primeros grupos (destacados y en avance) incrementan sus tarifas automáticamente por inflación sin requisito previo alguno: eso permite que las tarifas mantengan su valor real.

Respecto a las alternativas de financiamiento de los servicios de agua, la primera opción es el pago a través de impuestos, que implica tener subsidios generalizados. En Colombia se discute actualmente en el Congreso un proyecto de referéndum para que lo vote la sociedad, referido a que el agua deje de costar y se financie toda con impuestos.

La segunda opción es el pago directo exclusivo por tarifas por consumo medido o por cuota fija: lógicamente, es mucho mejor por consumo medido, donde cada uno paga lo que debe. Y la tercera opción, que es la que más tenemos generalizada, son los servicios parcialmente subsidiados una parte con impuestos y otra parte con tarifas. La financiación con impuestos es inconveniente, los gobiernos cada vez tienen más obligaciones con bienes públicos o de mayor impacto social.

Un dato a mano alzada para Paraguay, por ejemplo, se refiere a que, prácticamente, todos los usuarios del agua en Paraguay son subsidiados, o por lo menos todos los que reciben el servicio de desagüe no están pagando el costo del servicio; mientras que la ANDE considera pobres sólo al 30% de sus usuarios.

Considerando las recomendaciones de la Cumbre de Río de 1992, todos los países latinoamericanos debían incrementar las tarifas para hacer sustentables los servicios hídricos. El futuro es el pago de tarifas preferentemente por consumo medido (dejándose cada vez menos la cuota fija) y subsidios concentrados exclusivamente en los más pobres. La realidad actual es que se combinan impuestos y subsidios, y el sistema de subsidios tendrá que ser mejorado para llegar exclusivamente a los más pobres.

MARIO BUENFIL*Conferencista Internacional (México)**La experiencia mexicana: uso eficiente del agua potable y tecnología. Realidad actual y perspectivas.*

Según una comparación estadística, Paraguay es el país que tiene mayor disponibilidad per cápita de agua en Latinoamérica (más de 60.000 metros cúbicos per cápita). Lo contrario de México, que tiene muy poca disponibilidad del recurso (4.500 metros cúbicos por habitante al año).

Estas cifras muestran la disparidad de problemáticas que tenemos entre México y Paraguay, o México y Colombia.

En México no hay sustentabilidad debido a la escasez de agua, a pesar de tener una gran cobertura: cerca del 100% en agua potable (95% en las zonas rurales) y alrededor del 85% en alcantarillado.

Paraguay, tiene 55% de alcantarillado, pero estoy seguro que su gente sufre menos por el agua, a pesar de que tienen menor cobertura. En México se ha invertido muchísimo en tuberías, pero a veces los tubos van secos; se ha invertido mucho en obras, y la dificultad no es tanto construirlas sino operarlas continuamente.

Para financiar las obras de agua y saneamiento hay dos vías básicas: una es la financiación de obras vía impuestos (como subsidios a los organismos de agua potable para operar o construir obras) y la otra vía tarifas. En el medio existen muchas opciones.

Me preguntaron si recomendaría descentralizar los servicios de agua y saneamiento en el Paraguay, y respondí que no creo que sea lo más conveniente, en todo caso hay que realizarlo con cautela. En México se realizó la descentralización hace unos 25 años: el servicio era operado por la Federación, luego la Federación observó que la problemática era muy grande y no podía afrontarla, entonces decidió municipalizar.

Los municipios no estaban preparados para recibir esta responsabilidad, y ese el problema que venimos arrastrando desde hace mucho tiempo, Influye mucho, por ejemplo, el tema de tarifas: muchos municipios están muy politizados, pero con visión de corto plazo, les interesa muy poco la sustentabilidad y el autofinanciamiento. Les interesa más bien la cuestión electoral, por lo que su posición es la de no subir las tarifas o proponer incluso agua gratis, porque los hace quedar bien con la población.

En cuanto a las posibilidades financieras y la colaboración vecinal, las comunidades periurbanas y rurales pueden aportar ya sea su mano de obra, su intelecto, su dinero o sus materiales para resolver problemas. Otra modalidad muy tradicional es pedir préstamos a las instituciones financieras, con algún interés que se paga vía impuestos o vía tarifas.

Tendencias Mundiales**El Futuro**

Pago directo
tarifas a los usuarios

Preferentemente consumo medido
Se deja cada vez menos a cuota fija

Subsidios concentrados exclusivamente en los pobres

El Pasado

Impuestos

El Estado financia el costo del servicio

La Realidad Actual

Se combinan impuestos
y pagos por los usuarios

El sistema de subsidios debe mejorar para concentrarse exclusivamente en los pobres

Otra modalidad puede darse a través de emisiones de bonos o acciones, pero igualmente, quien compra bonos o acciones quiere alguna utilidad que hay cubrir vía tarifas. Otro punto se refiere a que las empresas privadas ingresen a la inversión de obras o a la operación del sistema, pero nuevamente insisto en que si no está reflejado en las tarifas no va a funcionar. Y la clave de todo esto son las tarifas, las cuales pueden tener subsidios cruzados para beneficiar a ciertos sectores de la población, pueden incluir pagos ambientales e infinidad de modalidades.

Otra opción consiste en ahorrar en las inversiones, plantear obras y formas de administración que no sean muy onerosas. Hay muchas maneras, la tecnología nos ayuda en todo esto, también en cómo ahorrar agua.

Un eje muy importante es el combate a la corrupción, referido a la transparencia en el manejo de las cosas, en la planeación: creo que todo esto contribuye mucho a tener servicios sostenibles; son maneras equivalentes de financiamiento, y puede haber muchas otras maneras.

Hablando de las modalidades de uso eficiente: por ejemplo, en el caso de la educación, el operador debe desmitificar la idea de que el agua es gratis, que no debería costar mucho; el agua cuesta mucho entubarla.

La medición es clave cuando el recurso es escaso y para que haya más justicia. La tarifa, obviamente, es esencial; pero no sólo es establecer la tarifa, sino también que el cobro sea correcto; ya que a veces se tienen tarifas aparentemente apropiadas pero la cobranza es muy mala, pues sólo pagan pocas personas.

Otra acción se refiere a la reglamentación y legislación, referida a las normas relacionadas con, por ejemplo: como debe realizarse una toma domiciliaria, como debe ser el medidor, que los operadores tengan los conocimientos adecuados, entre otras.

Otras clases de acciones son las que consisten en las cuestiones de administración o gestión de empresas, y se refieren a cómo llevar correctamente la contabilidad y la entrega de informes; luego están las acciones de capacitación y entrenamiento de personal; así como el mantenimiento y reemplazo de instalaciones, pues hay que estar programando periódicamente ya que todo tiene una vida útil y tiene costo. Con relación a los balances, el registro de cuánta agua ingresa y cuánta se entrega, la situación de pérdidas y cuánto cuesta repararlas. La detección y control de fugas es un tema clave y muy crítico.

El Instituto de Tecnología del Agua genera varias normas de competencia laboral; en este caso les muestro una norma llamada Trabajo Social en Comunidades Rurales. Una de las funciones de un trabajador social es la de transmitir a la población sus posibilidades de mejorar su calidad de vida, de tener agua y saneamiento, pero también captar sus necesidades. En este caso, la norma tiene tres elementos: qué se sepa identificar las necesidades de las comunidades; realizar propuestas, elaborar

correctamente las actividades de campo, y evaluar y retroalimentar sus resultados a las autoridades y a la misma comunidad.

Con referencia a las metas del milenio, hay dudas de si se cumplirá o no, porque a veces estamos buscando esquemas, soluciones muy caras, y creo que hay maneras de buscar soluciones más baratas.

Para concluir, la sustentabilidad sería la suma de la tecnología, la apelación a la conciencia ciudadana, la regulación y la coerción recíproca. Con relación a la tecnología, que es el tema fuerte del instituto, reconocemos que es menos importante que la conciencia ciudadana.

OSCAR BELTRÁN

Conferencista internacional (Chile)

Experiencia y desarrollo del Programa Agua

Potable Rural: un modelo de autofinanciamiento comunitario.

Me referiré a e solamente a sistemas del área rural de Chile, porque los sistemas concesionados son muy conocidos por todos. Chile ya tiene una experiencia exitosa en términos de la cobertura que logró tras haber realizado todo un proceso de privatización en 1988, el cual concluyó recientemente en una cobertura del 100% del territorio urbano concesionado con agua potable y cerca de un 95% de tratamiento de agua servida.

Reseña histórica del Programa de Agua Potable Rural

- El Programa Nacional de Agua Potable Rural se implementó en una etapa el año 1964, siendo la unidad ejecutora la Oficina de Saneamiento Rural del Ministerio de Salud y culminó el año 1970.
- La II etapa del programa se desarrolló entre los años 1977 - 1981 con la participación del Sendor.

El programa de agua potable rural que se inició en 1962 fundamentalmente, en base a una preocupación de las autoridades mundiales en la década del 60 que respondía a la urgente necesidad de implementar programas de este tipo en localidades rurales.

¿Cómo era la situación en los años 60 en Chile? Sólo el 6% de la población rural disponía de agua potable, por tanto había elevadas tasas de mortalidad y morbilidad, sobre todo en la

población infantil y en el adulto mayor. El organismo oficial no asumía su responsabilidad.

En 1964, Chile dio inicio al Programa Agua Potable Rural con las primeras instalaciones de estos servicios, con una figura en la cual el Estado colocaba el 80% de la inversión en términos de redes de agua potable, tanques de regulación, construcción de sondajes; y el otro 20% era valorizado económicamente pero correspondía a realizar las excavaciones para las instalaciones de las tuberías de agua potable.

Luego de esto empezó a masificarse en las zonas concentradas esta experiencia, y empezaron a formarse las primeras organizaciones comunitarias, que representan dos figuras jurídicas distintas pero con un mismo propósito, y son los comités de agua potable rural, que están amparados en la ley de junta de vecinos, y están organizados. Por otro lado se tienen las cooperativas de agua potable rural.

¿Y cuáles eran las políticas públicas que estaban vinculadas en aquel entonces al programa? En primer lugar, se encuentra la superación de la pobreza a fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural; luego un proceso de participación ciudadana. De este modo, lo que hace este programa es tratar de reducir los procesos migratorios; además se busca consolidar la integración y la participación al interior de la comunidad, en torno a intereses comunes. En términos de salud pública se encuentran las mejoras en la condición de higiene que permite liberar recursos a los servicios de salud, representando sin duda un ahorro para el núcleo familiar y para el Estado. Por otro lado están las políticas de vivienda; existía una demanda que durante mucho tiempo esperó que surgieran programas de este tipo para que se pudieran empezar a construir proyectos comunitarios de vivienda, con lo cual se posibilita el mejoramiento de la instalación de servicios sanitarios básicos.

A través de la descentralización, el programa se inscribe en las políticas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (conocidas a través de los instrumentos ISAR), que son las que en definitiva financian el programa luego de todas las etapas en las que el BID ha aportado con sus créditos. Además, los proyectos priorizados responden a la realidad de cada región y son consistentes con los programas de desarrollo local: esto porque la iniciativa de inversión sectorial surge de los gobiernos regionales, del Intendente y su Consejo Regional.

Otra política pública vinculada a este programa es la actividad laboral y micro empresarial. Se generan además proyectos turísticos que van trayendo más desarrollo a las localidades, y el tiempo antes empleado en la búsqueda del recurso agua se destina hacia labores productivas.

También existen políticas de tecnología y desarrollo, con lo que este programa posibilita la incorporación de la comunidad organizada a diversas iniciativas públicas, y de este modo empiezan a aparecer nuevas tecnologías que están ayudando al desarrollo de las comunidades (info-centros, internet y telefonía, apoyados muchos de ellos en el modelo cooperativo

y en el modelo social). Esto, actualmente, tiene un desarrollo bastante amplio y ha acortado la brecha digital que existe entre las localidades rurales y las urbanas, porque el mismo tipo de organización que opera el sistema de agua potable rural es capaz de operar un modelo de atención social en estos aspectos, en estas áreas.

Considerando la estructura de un modelo de participación comunitaria de los sistemas de agua potable rural, por un lado tenemos a los usuarios o beneficiarios (en el caso de los comités de agua potable son), y a los socios (en el caso de las cooperativas). Existen las siguientes figuras actualmente: comités y cooperativas, que son entidades de derecho privado y se rigen por la Ley de Cooperativas.

Estos dos modelos de organización tienen una Directiva, que se elige por votación directa y tiene la misión de operar, administrar y mantener el sistema de agua potable rural. Esto es parte de la gestión comunitaria, y la supervisión está a cargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP), pero el MOP licita este apoyo técnico a la empresa sanitaria que opera en la zona.

Como conclusión, está claro que este programa tiene como principal objeto el desarrollo económico y social de todas las localidades que han sido atendidas, con el mejoramiento de sus condiciones sanitarias.

JAVIER BECERRA

Conferencista internacional (Chile)

La experiencia chilena: agua potable y saneamiento rural. Financiamiento y sostenibilidad.

El Programa de Agua Potable Rural (APR) de Chile lleva más de 40 años y es uno de los programas más exitosos. Se implementó en 1964. Hoy existen 1.562 sistemas a nivel nacional en el país y la población total abastecida y beneficiada está es algo más de 1.500.000 de personas, con aproximadamente 319 mil arranques de agua potable que están conectados en todas las regiones rurales de Chile.

El aporte del programa al desarrollo rural y económico se manifiesta en una mejor calidad de vida y en un mayor nivel de salud, expresados en las cifras de mortalidad y morbilidad del país, lo cual representó un salto para la comunidad chilena. Además, entre los logros se destaca un mayor desarrollo local, con énfasis en la participación comunitaria.

Existe también un permanente requerimiento de asesoría y de capacitación por parte de los dirigentes y trabajadores, también se ha cumplido el objetivo de entregar a la comunidad instalaciones de servicios que perduren en el tiempo y cumplan satisfactoriamente con las normas de calidad, cantidad y

continuidad (incluso funcionar más allá del periodo de previsión para el cual fueron construidas).

Ahora viene una segunda etapa de mejoramiento referido a la reposición de los sistemas y el Estado chileno está cumpliendo con ese tipo de inversiones que contribuyen a mejorar cada uno de los sistemas que ya datan desde los años 60 y 80.

Quedan tareas pendientes, pues existe un sector importante de la población rural del país (entre 600.000 y 800.000 personas) que no ha sido beneficiado aún con las instalaciones de sistemas de agua potable, y que son las localidades dispersas semí concentradas, en las cuales el Gobierno chileno también comienza a trabajar fuertemente a través de las inversiones. A ellas se suman otras 400 mil personas, pobladoras de los sectores rurales dispersos, quienes también requieren un tratamiento distinto al primero.

Un proyecto de ley en estudio hoy trae aparejado la auto sustentabilidad de estos servicios sanitarios de aquí en adelante. Con relación al nacimiento de este proyecto de ley se puede hablar de la existencia de una federación que agrupa a todas las asociaciones a nivel nacional. Estas agrupaciones son las que lograron conversar con las autoridades, porque antes estaban en forma dispersa y no se les escuchaba. Finalmente, se llegó a un consenso con las autoridades, luego de muchas conversaciones y tantos años de trabajo.

La Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU), nace por la falta de información que existía; la autoridad no tenía un canal expedito sobre el cual conversar, o la gente no tenía cómo hacer llegar sus peticiones a la autoridad, se cerraban cuencas, nadie más podía extraer agua, había incertidumbre para regularizar derechos de agua, entre otros problemas.

Las asociaciones o agrupaciones nacen para resolver temas de las economías de escala, referidas a la compra unitaria de los insumos y a que los productos son carísimos, y a la integración de sistemas e integración de procesos. Se requiere, además, separar el concepto de empresa de los intereses puramente comunitarios. Actualmente, el llamado consiste en que estas pequeñas empresas, no vistas aún así por nuestra comunidad, comiencen a ser vistas y tratadas como las empresas reales que son para poderlas sostener a través del tiempo.

Las asociaciones y la federación nacen debido a la preocupación preferente y permanente por los procesos de calidad, y se caracterizan por la incorporación del concepto de clientes en lugar de usuarios. La federación tiene la capacidad de interactuar de forma igualitaria con organismos reguladores y normativos para poder negociar de mejor manera con ellos. Se requiere, de forma urgente, la capacitación y profesionalización de los 7.000 dirigentes que trabajan a nivel nacional.

Actualmente, se han empezado a instalar plantas de tratamiento en localidades rurales con tecnologías complejas (las mismas que son utilizadas en las empresas sanitarias en zonas urbanas) con el consiguiente problema de que se trata de in-

versiones cuantiosas que se están perdiendo. Y la federación solicita que se busquen tecnologías fáciles de utilizar, económicas, eficientes y capaces de ser operadas por las propias comunidades.

Se espera que este nuevo marco normativo posibilite los mantenimientos preventivos en las mismas localidades y que ayude a reducir la morosidad en los pagos de los usuarios o clientes, ya que esto atenta contra la sustentabilidad de los sistemas. A este respecto, no existe una ley que permita que los sistemas (o que las personas que trabajan en las localidades) puedan suspender el servicio de agua a un vecino porque no pagó. Por lo tanto, si dicha persona se resiste a que se le corte el agua, no existen herramientas legales para enfrentar esa situación, razón por la cual es difícil conseguir pagos y bajar la morosidad.

La ley misma debería asegurar el financiamiento permanente para mejorar y realizar nuevos sistemas. También debería ayudar a definir claramente el nivel tarifario para cada sistema sanitario; ese nivel tarifario es el que va a permitir la autosostenibilidad. Actualmente no se están financiando: la tarifa solamente refleja la mantención y operación de estos sistemas, y no las inversiones que haya que hacerse en mejoramiento. Además, se prevé transformar a estas pequeñas empresas en sujetos de crédito para que puedan acceder a financiamiento externo para muchos de sus requerimientos, y para que no tengan que estar pendientes de que las autoridades chilenas destinen fondos para que ellas puedan cumplir con sus requerimientos.

Esperamos superar las dificultades en el cálculo adecuado de las tarifas, mostrar cómo se podrían mantener fondos de reposición y mantención para infraestructura (quizás formar fondos comunes a los cuales los servicios más pequeños también puedan acceder) cuando no les alcancen los recursos para cumplir con algunas inversiones. Quizás habiendo un fondo común, el financiamiento pueda realizarse en forma más igualitaria y más democrática para que ellos accedan a recursos que aportan comités y cooperativas.

Con respecto al tema del alcantarillado rural, comienza una etapa importante: se instalan alcantarillados y plantas de alto costo, lo cual hay que simplificar. Esto sí, efectivamente, mejora la calidad de vida de las personas pero siempre que vaya acompañado de costos operacionales bajos. Y, como ya lo mencionara, hay que potenciar el programa mediante la utilización de tecnologías económicas y de baja complejidad como: alcantarillado rural de bajo costo y fácil operación, y plantas de tratamiento simplificadas en su operación.

Ronda de preguntas y respuestas

Día 1

Preguntas para Javier Becerra

1. ¿Cómo hacen con la administración y/o la facturación de los sistemas rurales chilenos?
2. ¿En el inicio, la FENAPRU tuvo la necesidad de solicitar alguna modificación de la legislación, o la legislación vigente le permitió ser exitosa?

Respuestas

Cada comité o cooperativa de agua potable es un contribuyente más como lo es cualquier empresa en Chile, hace su inicio de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos del país, emite boletas, emite facturas por el consumo de agua potable (o sea, por la prestación de este servicio a su comunidad). Esto incluye la exención del IVA cuando se les suministra agua a los propios socios, también incluye la exención de un impuesto de primera categoría que tributan las empresas por las utilidades que tienen (como estos son servicios sin fines de lucro existe dicha exención).

Una Ley de Juntas de Vecinos que existe en Chile desde hace muchos años establece en un par de articulados como las organizaciones o los comités de agua potable deben constituirse para que el municipio sea el que entregue la personería jurídica y puedan existir como tal. Respecto a las modificaciones, a través de muchos años nunca las hubo. Mencionaba, anteriormente, el código de aguas que afecta terriblemente a estos sistemas de agua potable, y al cual se han hecho algunas modificaciones que en algo han ayudado, referidas a que se considere que el consumo humano está por sobre cualquier otro consumo industrial o de otra índole.

Preguntas para Nicolás Pineda

1. ¿Qué es capital social, por qué es importante?
2. ¿Qué es el capital político-institucional?
3. ¿Qué relación tiene el capital social con los instrumentos innovadores de inversión?

Respuestas

Yo plantee, en términos generales, que el capital social es el ingrediente secreto de una inversión efectiva; y planteé que no era suficiente una acción vertical de arriba hacia abajo, sino que también requería una cooperación de abajo hacia arriba. El capital social sería la contraparte de la inversión de capital financiero en el aspecto social. Para tratar de ser muy sencillo y no extenderme en teorías, pudiera decir que es la cooperación y confianza que la gente destinataria o que el usuario tiene en el programa de inversión; si existe esa confianza en el proyecto que se está implementando y existe una cooperación.

Preguntas a Diego Fernández

1. ¿Qué instrumentos innovadores de mercado resaltan en América Latina por su viabilidad y sostenibilidad?
2. ¿Los bonos de los cuales usted habló, a qué tasas son, a qué plazos, cómo se pueden aplicar a pequeñas municipales en el caso paraguayo ya que en Colombia sólo se da en las grandes ciudades?

Respuestas

Con relación a los plazos y tasas de los bonos, los plazos a los que están colocándose bonos de financiamiento para las empresas de acueducto o de agua potable en Colombia son entre siete y 15 años. Las tasas están bajando mucho: ultimamente, se está colocando a inflación más dos puntos.

En cuanto a sistemas novedosos, lo interesante ha sido en algunos países (Ecuador y algunos casos en Colombia) hacer que los fondos que se regalan tengan un proceso concursal. Es decir, que terminen recibéndolos quienes puedan realizar el servicio al menor costo, quienes benefician a más comunidades y a más pobres; o sea, que los recursos del Estado no se regalen a quien llegue primero o al que más presión política tenga, sino que se distribuyan de una forma ordenada.

En cuanto a esquemas de financiamiento con bonos, las comisiones de bolsa o valores de los países latinoamericanos tienden a ser muy quisquillosos y serios con el tema, ya que no pueden poner en riesgo todo el sistema por aprobar bonos basura (es decir, bonos con un respaldo de gestión y rendición de cuentas pobre que pueda minar el sistema financiero). En el caso colombiano, específicamente, para emitir bonos se necesita toda la estructuración, se debe recibir la calificación correspondiente de una entidad calificador de riesgo, y obtener el permiso de la Comisión de Valores y luego de la Bolsa de Valores; y además ultimamente se exige la emisión de un Código de Buen g+Gobierno. Por tanto, se necesita mucha transparencia en el sistema para poder emitir bonos.

Preguntas para Oscar Beltrán

1. ¿Cuáles son los costos de los sistemas rurales en Chile y el promedio de habitantes por sistema?
2. ¿Cuáles son los subsidios directos o encubiertos de los sistemas rurales en Chile?

Respuestas

Aproximadamente 250 a 300 familias (alrededor de 1.500 personas) son el promedio de habitantes de un sistema de agua potable rural. Respecto a los subsidios directos, Chile tiene subsidios fundamentalmente a la tarifa, en base a un indicador de caracterización local que se le aplica a todos los habitantes del país. Fundamentalmente, en las zonas rurales se define un factor y de acuerdo a este puntaje de ponderación se establece si se es beneficiario o no de un 50% de subsidio a la tarifa hasta un tope de 15 metros cúbicos. En ese sentido, hay un desequilibrio de las zonas rurales respecto a las zonas urbanas concesionadas, porque en las zonas urbanas llega dicho subsidio hasta en un 80%. El nuevo marco regulatorio establece mecanismos de subsidios a la inversión, y eso es un poco más complejo

porque está relacionado con una categorización que realizó el MOP de los servicios que actualmente están en operación.

La intención del Estado de Chile es mantener el Programa de Agua Potable Rural, ni siquiera el marco regulatorio nuevo apunta a que el modelo sea autosustentable en todos sus ámbitos. Al Estado le interesa que el programa sea autosustentable o se autofinancie la tarifa de operación y mantención y alguna parte de reinversión.

Pregunta para Mario Buenfil

1. ¿Qué instrumentos financieros cree que son instrumentos innovadores?
2. ¿Por qué y que alcance podría tener en el Paraguay de acuerdo a sus informaciones?

Respuestas

En realidad, cualquier instrumento puede ser un instrumento innovador si no se está aplicando y es útil. Por tanto, el simple diseño puede ser innovador. Creo que ya que Paraguay no está muy adelantado en este tema, un mejor diseño de las tarifas ya es innovador. Por ejemplo, en México, algo que propone el instituto es la creación de fideicomisos: o sea, que el dinero que entre como aportación para conservación ambiental no se mezcle con los costos operativos, sino que se creen fideicomisos, y esto es una figura específica para este tema. Podría haber un fondo de apoyo a comunidades rurales, podrían haber destinos del dinero que no se deben mezclar con cuestiones operativas.

Los bonos son muy interesantes y su uso debería ser estudiado y promocionado. Algo que me gustó mucho y que no lo conocía es la FENAPRU en Chile, creo que un modelo similar convendría en Paraguay: se podría crear este tipo de asociación más formal de apoyo y de compartir experiencias, incluso cuestiones financieras.

Preguntas para Javier Becerra

1. En cuanto al financiamiento de agua potable rural, ¿qué porcentaje se financia con tarifas y qué porcentaje con transferencias del tesoro nacional?
2. Usted dijo que el sistema de agua potable está financiado por el gobierno chileno y sin préstamos. ¿Desde qué año ya no depende de las cooperaciones extranjeras?

Respuestas

Las tarifas se cobran en los comités de agua potable y cooperativas que existen en estas organizaciones comunitarias. Con ello se financian solamente los costos operacionales y las mantenciones de los sistemas. Es decir, la recaudación de estos ingresos no permite que un comité de agua potable construya un nuevo estanque o realice una ampliación de redes muy extensa porque la plata no les va a alcanzar. En 1994 el BID realizó el último préstamo y desde allí en adelante las inversiones se realizan con fondos del Estado chileno.

Preguntas para Nicolás Pineda

1. ¿Cuál es la visibilidad y perspectiva de los instrumentos de

mercado para el financiamiento de agua potable rural y cuáles serían sus tarifas?

2. ¿Qué instrumentos de mercado se podrían aplicar a municipios pequeños (de cinco mil habitantes o de un conjunto de 12 a 15 poblados)?

Respuestas

Depende del nivel socioeconómico del medio rural, es decir, yo lo pondría en función de la capacidad económica o de ingresos del medio rural. Refiriéndome a países con regiones rurales muy diversas, el problema se encuentra en las regiones rurales en pobreza o incluso cuando existen aspectos interculturales y, en ese sentido, los mecanismos de mercado llegan hasta donde hay capacidad de pago. Si estamos hablando de una población que no tiene ningún ingreso, ni eso va a funcionar. No funciona de un nivel de ingreso para abajo.

He sido consultor de un sistema estatal de agua potable que trabaja con 50 municipios con poblaciones menores de 10.000 habitantes. Cada municipio establece su propio sistema y la instrucción es que cobren sus costos. No se ha logrado totalmente, la mayoría de las localidades pequeñas se niegan a pagar y están acostumbrados a que el municipio pague de su presupuesto: aquel municipio que quiera cobrar el agua al costo, normalmente, pierde las elecciones. Entonces, respecto a los instrumentos de mercado para municipios pequeños, creo que se trata del mismo sistema mencionado sobre el caso mexicano, referido a una labor o proceso lento para el cobro de tarifas.

Preguntas para Oscar Beltrán

1. ¿Qué aspectos del caso chileno rural mencionado podrían replicarse o adaptarse para el caso paraguayo?
2. ¿Cuál es el tiempo que sacrifican y destinan estos voluntarios a las organizaciones? Pues cuánto más grandes, son es también más grande el tiempo que hay dedicarles, y el voluntariado en un momento dado puede ser pernicioso.

Respuestas

Sin duda, se deben considerar el modelo de organización y la voluntad política del Estado de mantener un subsidio permanente a la reinversión, como factores que hacen a su buen funcionamiento. Este programa viene funcionando desde hace 45 años en Chile y no hay malas experiencias: la gente se compromete mucho en la dinámica de su funcionamiento y no existen casos en que un sistema haya sido abandonado o no haya sido operado por la comunidad, o que la comunidad se lo haya entregado, por ejemplo, a una concesión sanitaria.

Normalmente, las directivas de las organizaciones están conformadas por personas que ya cumplieron un ciclo laboral, por tanto, ya están jubiladas o son dueños de casa, existiendo una situación de género muy interesante: las mujeres representan más del 40% en el ejercicio de la presidencia de los comités y cooperativas de agua potable, y más del 80% son mujeres administradoras o gerentes. La presencia de las mujeres es fuerte en estos ámbitos y las organizaciones funcionan bien.

Preguntas para Diego Fernández

1. ¿Las tarifas industriales son iguales a las tarifas de consumo humano?
2. ¿De las experiencias latinoamericanas que usted mencionó, cuál es la experiencia de país que más podría adaptarse a la realidad paraguaya?

Respuestas

Respecto a las tarifas, Colombia tiene un sistema de subsidios cruzados complementados con un sistema de subsidios directos. El sistema de subsidios cruzados funciona muy bien en las ciudades grandes que tienen suficientes usuarios aportantes. En Ecuador existe también un sistema similar con subsidios cruzados, donde existen categorías de usuarios (con un número mayor de categorías que en el caso colombiano) y que también otorga subsidios cruzados (industriales y comerciales pagan más que la tarifa). Perú tiene un sistema similar con subsidios cruzados. El sistema chileno es más conocido, todos pagan la misma tarifa, incluidos los industriales y comerciales, y existe una tarifa social. Argentina no tiene un subsidio cruzado, tiene un subsidio enorme y las tarifas no cubren los costos: el Gobierno tiene que financiar una gran parte. Y en Brasil hay muchas combinaciones.

La respuesta directa a la segunda pregunta es que no hay una experiencia que más se adapte a la experiencia paraguaya, hay que ver las circunstancias sociales y políticas de cada país. No me atrevería a decir que hay un modelo de cuál copiar, seguramente hay cosas que son buenas de un país pero no sé si serían buenas en Paraguay.

Pregunta para Mario Buenfil

Nos han demostrado que las tarifas sí podrían cubrir los costos operativos de un prestador. Sin embargo, en Paraguay todavía necesitamos grandes inversiones en infraestructura ¿cuáles serían los mejores instrumentos financieros para este fin?

Respuesta

Para financiar obras, quizás podríamos recomendar algo de lo que se hace en México, referente a que la federación asume su responsabilidad cuando quiere impulsar el desarrollo, vía impuestos. Se puede invitar al sector privado, pero hay que garantizarle que podrá recuperar su inversión y obtener beneficios vía tarifas. Por tanto, al final de cuentas llegamos a las tarifas nuevamente. Otra estrategia puede ser a través de las factibilidades, que consisten en cobrar el derecho pero exigirle al desarrollador que construya la infraestructura. Según dicho concepto, los desarrolladores de viviendas y de industrias pueden financiar obras, y debido a que estas generan muchas ganancias para ellos, también se les puede exigir cobro de factibilidades.

Preguntas para Javier Becerra

1. ¿Cuáles son las previsiones del proyecto de ley en estudio en materia de financiamiento?
2. ¿Cuál es la diferencia en relación a la modalidad de financiamiento actual?

Respuestas

Con respecto a lo último, sobre la diferencia, todos los años cuando se discute el presupuesto nacional queda supeditada a la buena voluntad de los parlamentarios la decisión de destinar más o menos recursos. El proyecto de ley va a contemplar que haya un financiamiento determinado de recursos para que se emplee en obras del sector: es decir, va a garantizar un monto todos los años para estos efectos.

Preguntas para Nicolás Pineda

1. ¿Podría referirse al rol de los instrumentos financieros, en especial de los bonos, para el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento?
2. ¿Cómo se resuelven o qué medidas toma México para transportar los subsidios del sector público en agua potable y saneamiento?

Respuesta

En México no es común la emisión de bonos para financiar infraestructuras de agua potable a nivel urbano o municipal, aunque se ha venido impulsando un modelo de prestación de agua basado en empresas de agua potable. De los municipios que hay en México, unos 150 son municipios urbanos, que representan más de 150 mil habitantes. De esos 150 urbanos, 15 sistemas de agua potable urbano han tenido la madurez empresarial para ser calificados por su riesgo de inversión, mencionándose que entre las calificadoras se encuentran Fitch Ratings y Standard & Poor's. De esos 15 sistemas, sólo tres son calificados con A o AAA. El tema es el siguiente: al emitir un bono debe haber un comprador para el bono y debe tener una ganancia ese bono a un plazo dado, la ganancia tendría que estar respaldada por las tarifas, si el sistema está operando deficitariamente tendría que ser financiado vía fiscal.

La respuesta a la segunda pregunta es muy sencilla, se pagan los costos con ingresos fiscales presupuestales: o sea, con impuestos. Esto se puede realizar por muchos canales. Por ejemplo, a través del presupuesto contemplar que haya un financiamiento de determinada cantidad de dólares para el municipio o gobierno local, a través del presupuesto estatal.

Preguntas para Oscar Beltrán y Javier Becerra

1. ¿Cómo se podría solucionar y qué lecciones pueden dar a Paraguay sobre un programa rural de alcantarillado sanitario?
2. ¿Cómo operan los comités de agua potable y la participación social que los sostienen, cuáles son sus obstáculos iniciales y cuáles fueron las inversiones realizadas por el Estado para su éxito?
3. ¿Cuáles serían algunos ejemplos de los procedimientos establecidos en el modelo?

Respuesta de Oscar Beltrán a la pregunta 1

Chile inició su etapa de alcantarillado rural hace cuatro o cinco años. No ha sido fácil, ya que en términos técnicos la operación de una planta de tratamiento de agua servida es mucho más compleja que un sistema de captación, purificación y distribución de un sistema de agua potable, y no tiene mucha comparación. Hemos buscado a través de la FENAPRU para que las

personas se empiecen a capacitar a través de institutos y eso nos ha dado muy buenos resultados. También hemos logrado profesionalizar a las personas en esta área, tanto a administradores como a gerentes y jefes de operaciones, entre otros.

En términos de resultados, actualmente alrededor de 350 plantas de tratamiento que se han construido en Chile, aproximadamente 100 plantas han dejado de ser operadas por los sistemas de agua potable rural porque no participaron en la definición de la tecnología. Por tanto, hay que buscar tecnologías que estén más acordes a los sistemas de agua potable rural.

Respuesta de Javier Becerra a la pregunta 2

Los comités de agua potable están compuestos por alrededor de cinco a seis personas, donde cada uno tiene un cargo, y se eligen en una asamblea donde participa no siempre toda la comunidad, pero sí un gran porcentaje de ella. Por tanto, es la comunidad la que elige a las personas que van a representarlas.

Preguntas para Rodrigo Mussi

1. ¿El programa conjunto tendrá un enfoque de derecho al agua o cómo una propuesta de privatización?
2. ¿Existe algún plan de agua potable a poblaciones dispersas de indígenas?
3. ¿Cuál es el criterio utilizado para la responsabilidad conjunta, ya que la SEAM, autoridad de aplicación del agua no integra ese equipo? Con agua contaminada no habrá agua potable.
4. Se mencionan financiamientos y uso en el programa conjunto, no así las fuentes proveedoras de agua que son un bien finito.
5. ¿El proyecto piloto de Boquerón tiene en cuenta el proyecto acueducto que se tiene en la actualidad?

Respuestas

La filosofía inspiradora del programa conjunto visualiza el agua como un derecho humano: esto es, que todas las personas en Paraguay tengan acceso al agua potable como un derecho humano. No se plantea ningún tipo de privatización.

En este programa conjunto se priorizan las poblaciones rurales dispersas y las poblaciones indígenas, lo cual significa que se abordará esta problemática para ver cómo solucionar la provisión de agua potable en estos dos tipos de comunidades de alta vulnerabilidad.

En este punto tenemos que diferenciar dos cuestiones: el recurso hídrico a nivel nacional, que es de competencia de la SEAM, y el sector de agua potable y saneamiento, que es competencia del MOPC, conjuntamente con el ERSSAN como ente regulador y con los organismos prestadores oficiales que son la ESSAP y SENASA. Si bien, es cierto que la SEAM no es miembro firmante del programa conjunto, sí, es contraparte en muchos de los proyectos que se llevan adelante.

En los demás países latinoamericanos, esa relación de extracción del agua para el consumo humano ¿cómo se vincula a la del medio natural? Esta pregunta se refiere a que, por ejemplo, en el caso de Chile si el MOP, que tiene la competencia, le pide permiso al Ministerio del Ambiente para extraer agua del medio natural, siguiendo unos balances hídricos correspondientes. En ese sentido, será relevante conocer la relación medio ambiente con obras públicas en el caso de los diversos países de Latinoamérica. Y esto es una situación que también tenemos pendiente a nivel de Paraguay.

Se plantea realizar un estudio de los recursos hídricos a nivel nacional, y en función a los recursos hídricos hacer los usos correspondientes que el agua tiene. (en el caso del programa conjunto, para agua potable y saneamiento).

El proyecto piloto consiste en trabajar con comunidades indígenas: concretamente, a través del programa conjunto abordamos la problemática indígena en Boquerón. La relación del programa conjunto con el Proyecto Acueducto es de momento, prácticamente, nula.

Pregunta para conferencistas chilenos

Considerando que se mencionó que en Chile el agua se paga, que es un costo, ¿con las tarifas se incorpora el pago del agua aparte del mantenimiento y la operación en forma sistemática?

Respuesta de Oscar Beltrán

En Chile el agua no se paga. El agua es un bien de uso público, aun cuando existe una figura legal que fue cambiada en 1988, quitándole la prioridad como bien nacional de uso público y convirtiéndolo en un bien transable, inclusive; pero es uno de los pocos países en el mundo en que el Estado entrega el recurso hídrico, como derecho constituido, en forma gratuita; y, actualmente, tiene muy agotadas las cuencas porque la mayoría se han entregado a ENDESA y a grandes transnacionales. Esto derivó en que, actualmente, se está produciendo una cierta competencia entre las comunidades que necesitan agua para consumo humano, por lo que el Estado tiene que estar comprando derechos de agua, los mismos que otorgó en forma gratuita.

Conferencias magistrales

Día 2

JORGE SCHREINER

Conferencista nacional, Presidente de la Comisión Nacional de Valores (CNV).

La operación bursátil como instrumento de financiación del sector.

Cuando hablamos de Bolsa, éste es un mecanismo o una institución privada que permite que se encuentren dos personas o empresas, unos que tienen recursos y otros que no tienen recursos; y eso es una de las cosas más maravillosas que se ha inventado. Como dice John Stuart Mill, Dios repartió los talentos de una forma tal que aquellos que tienen mucho dinero no tienen talento para los negocios, y aquellos que tienen muy buen talento para los negocios no tienen recursos. ¿Qué hace la Bolsa? Hacerlos encontrar para que el que tiene dinero financie al otro sus buenas ideas y proyectos: ese es el propósito y la función económica de la Bolsa; canaliza ahorro hacia las inversiones.

Como en la Bolsa se puede comprar o vender títulos existentes, eso genera liquidez, en el sentido de que si uno tiene un título a cinco o 10 años, poder venderlo 24 horas después es lo que le da la capacidad de convertirlo en dinero. Por tanto ¿quién se animaría a comprar un título a 10 años si no sabe si puede venderle a otro?, pero si sabe que hay un mecanismo ágil que pueda enajenar con rapidez ese título, compra un título de 10 años y eso vuelve líquido al papel; eso es función de la Bolsa.

Finalmente, el papel más importante de la Bolsa es que asigna eficientemente los recursos. Cuando se ofrece a las personas una gama de posibilidades en títulos como bonos, acciones o lo que fuere, está diciéndoles: estos son los proyectos que existen en la sociedad; y en la medida en que una persona decida invertir en estos papeles está diciendo: estos son los sectores que yo quiero promover.

Y ese es un aspecto en el cual quiero que empiecen a meditar, porque al incursionar en un tema tan delicado como el agua, estamos incursionando en un aspecto que no es tanto de negocio, y ese es un aspecto que quiero meditar con ustedes para que vean que no es un mecanismo tan simple usar la Bolsa si no se diseña correctamente el proyecto.

Haciendo un breve resumen del mercado de valores, cabe señalar que el mercado es un mecanismo social de intercambio voluntario, y el mercado de valores es aquel donde se transan títulos valores como bonos, debentures, acciones, etc. La estructura básica del mercado de valores consiste en un mercado de capitales, o sea, aquellos que implican largo plazo, como un proyecto de agua, de electricidad, de una empresa, etc. Tam-

bién existe un mercado de capitales pero traducido como mercado de dinero porque se opera a periodos menores de un año.

Uno de los temas con los que nos encontramos es que hay un escaso conocimiento del tema: hay una escasa formación bursátil en nuestro país, y el gran problema es el sistema educativo. Otro aspecto cultural muy delicado en nuestro país son las empresas familiares, las cuales conforman sociedades anónimas de capital abierto al sólo efecto impositivo pero no para captar nuevos socios. Y el otro es el tema de la informalidad: no nos gusta llevar registro de nuestras actividades. Es decir, no hay contabilidad; los municipios no tienen contabilidad en serio. Por tanto, en general, este es un aspecto muy complicado y hace que sea difícil incursionar en la Bolsa, lo cual implica tener la contabilidad en orden, auditados, calificados si es posible, todo lo que implica proteger al potencial inversionista.

El otro aspecto interesante en nuestro país, sobre el cual vale la pena meditar, es el riesgo. Somos muy conservadores como sociedad, tememos al riesgo y tampoco sabemos gestionarlo, pero paradójica e ingenuamente confiamos en las personas. Por eso es un aspecto fundamental de entender qué es el riesgo: cuáles son los mecanismos que puedo tener para protegerme.

Otro aspecto, que a nuestro juicio es fundamental en nuestro país, son los aspectos institucionales. Hay costos muy elevados todavía para realizar buenos proyectos, y especialmente, cuando son bienes registrables. Y el último aspecto es que ningún mercado de valores está fuera del estadio de desarrollo del país, es decir, no se puede tener un sistema bursátil floreciente si las personas desconocen las operaciones bursátiles.

¿Cuáles son los elementos que me tienen que guiar para entender si me voy a un banco o me voy a la bolsa? es fundamental el rol de la información: por ejemplo, si yo llevo a un banco mi dinero, me espera un seguro de hasta 75 salarios mínimos que es una garantía de depósitos; si me voy a la Bolsa no hay garantía. En consecuencia, la información es un bien económico, tiene valor y eso hay que fomentarlo.

A diferencia de los bancos, no hay secretos en el mercado de valores, pues todo aquel que ingresa en el mismo debe estar dispuesto a ser transparente, y eso significa romper paradigmas. Por ejemplo, tiene que haber una sola contabilidad, la cual hay que mostrar a todos en general; de lo contrario no funciona la Bolsa. Éste es el aspecto crítico que me gustaría dejarles para meditar profundamente.

El segundo enfoque se refiere a la filosofía del proyecto. En la Bolsa, y en general, en lo que es economía de mercado, debe ubicarse en el lugar del potencial comprador de mi título. Otro punto consiste en conocer si es un negocio para ambas partes o es una cuestión solidaria. No hay forma de pedir solidaridad en estos mecanismos: es negocio. Es decir, ambas partes deben ganar en un emprendimiento. Si uno no entiende esto, es mejor no buscar este mecanismo, y esto es crítico entenderlo.

Entendiendo paradigmas

Filosofía del proyecto:

- Empatía: ubicarse en el lugar del acreedor o inversionista.
- Negocio para las partes versus solidaridad.
- Fundamental: demanda virtual versus demanda efectiva o real. Flujo de caja para servir deuda.
- Servicios básicos: todos deben tener acceso (derechos humanos). No todos pueden pagarlo.
- Resultado: falla del mercado: no habrá financiación. Intervención del Estado. Como?

Por tanto, aquí está un aspecto sobre el que, posiblemente, sea fundamental meditar: si el agua es tan indispensable pero no todos pueden pagarlo, ¿cómo se hace ese pago sin perjudicar al proyecto? Puede ser a través de transferencias, y no estoy hablando de transferencias condicionadas. En consecuencia, éste probablemente sea el mensaje más importante que quiero dejarles. Mediten bien, si se trata de un municipio pequeño y tiene una población de escasos recursos, tiene que ser éste el problema central a resolver para ver cómo es sustentable su financiación.

Concluyo con esto, tal como prometí, el mercado de valores es reflejo del estadio de desarrollo de toda sociedad, no puede ser distinto, el mismo ciudadano que opera en la escuela es el que opera en la Bolsa; por lo que es fundamental que crezca conjuntamente, que se inserte como mecanismo de entendimiento en las escuelas. Finalmente, el Estado tiene un rol demasiado importante en la creación de las condiciones de infraestructura y de instituciones que sean ágiles y que resuelvan con rapidez.

BELTRÁN MACCHI

*Conferencista nacional, Presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay.
La evolución de los instrumentos financieros a mediano y largo plazo en Paraguay.*

La idea es compartir brevemente ideas muy simples y sencillas sobre cómo se podrían estructurar financiamientos para los servicios de agua potable y saneamiento, en base a las experiencias que se tienen desarrolladas hasta ahora. Probablemente entraré bastante en el campo de los instrumentos y de la Bolsa, porque la visión que uno tiene desde este lado del

sector financiero es que es mucho más fácil hacerlo desde esa perspectiva.

El sistema financiero está compuesto por bancos privados, financieras, cooperativas, el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), la cual introdujo la visión de largo plazo (que de alguna manera, la Bolsa o los instrumentos negociados en la Bolsa habían ya introducido en el mercado).

Mercado de valores

- Bancos
- Financieras
- Cooperativas
- Fondos de pensión locales
- Personas residentes / no residentes
- Fondos de inversión extranjeros
- Cualquiera

En el mercado de valores los participantes son un poco más diversos, tales como los bancos, las financieras, las cooperativas, los fondos de pensión locales que manejan una buena cantidad de recursos, las personas residentes y no residentes, los fondos de inversión extranjeros. En general, cualquiera puede comprar instrumentos en la Bolsa, siempre que cumpla con los requisitos legales. En ese sentido, se trata de un mercado mucho más amplio, donde una transacción como ésta puede ser más fácilmente canalizada.

Lo que tenemos como experiencia en el mercado de valores, se refiere a que existe una experiencia en renta variable de empresas de todo tipo y también de empresas del sector financiero; los instrumentos de renta variable son las acciones, pero quizás estos en las Bolsas latinas no son los que más se transan.

Paraguay no sale de esa lógica tampoco, o sea, se transan acciones de empresas pero son de un tamaño pequeño en comparación con los otros instrumentos que son de renta fija. Estos instrumentos de renta fija no son más que pagarés, llamados bonos, que tienen vencimiento a mediano y largo plazo, o a corto plazo, ya que en la Bolsa se han emitido también algunos instrumentos de corto plazo.

En el caso de la experiencia con instrumentos públicos, existe experiencia con las emisiones de bonos municipales. La Municipalidad de Asunción, si no me equivoco, es la única que ha incursionado en este tipo de instrumentos desde hace ya bastante tiempo, y con la característica de que siempre los bonos

se compran casi antes de que salgan al mercado, siendo muy apetecidos.

En ese sentido, se podría decir, que desde el otro lado, desde el punto de vista del mercado, hay personas esperando comprar instrumentos de instituciones que demuestren su capacidad de devolver ese dinero, y de proyectos que demuestren su capacidad de ser rentables. Así que la experiencia que tenemos acumulada ya es importante, sobre todo en materia de bonos.

Si se mira desde el punto de vista del sector financiero, tenemos alguna experiencia en cuanto a préstamos a algunas municipalidades; aquí siempre surge un aspecto de cómo hacer para prestarle a un municipio, ya que tiene que cumplir todo un requisito de formación de un expediente o una carpeta.

De eso no se salva nadie, y en este punto hay que prever que el municipio tenga ciertas prácticas de registración adecuada, de transparencia y de control, y de poder mostrar sobre todo cuáles son sus ingresos en forma concreta, ya que cualquier financiamiento se ata siempre a un flujo de fondos.

Exigencias

- Información legal sobre el emisor
- Capacidad de pago
- Información financiera histórica
- Antecedentes
- Auditorías
- Información sobre el proyecto

Desde nuestra experiencia hemos visto a algunos municipios que han avanzado bastante en esto, pero otros que han avanzado muy poco, por lo que ésta es una tarea pendiente a nivel de municipios y quizás de algunas gobernaciones que todavía tienen que avanzar en esta línea.

También se tiene que realizar una tarea importante de educación. En estos días un concejal me decía: "siempre tuve la posición de que el financiamiento se tiene que hacer a corto plazo. Con mi visión política, lo que no quería era que el siguiente Intendente pagase la cuenta, pero ahora me estoy dando cuenta que le metí en un problema a la Intendencia, porque yo voté para que todo esto se hiciera a corto plazo". Y precisamente, estábamos en una clase de finanzas donde decíamos que el calce es lo más importante en el tema financiero, si yo voy a invertir en un activo fijo, en una inversión que me va a durar mucho tiempo.

Con relación a las opciones, en la emisión de bonos hay dos formas en que los mercados estructuran estas emisiones: una forma es la emisión de bonos con riesgo del emisor (por ejemplo, el riesgo es el municipio, la gobernación o el grupo de municipios) y otra forma es considerar el riesgo del proyecto como tal y separar el riesgo del emisor (en este ejemplo, del municipio). Esto facilita muchas veces saltar algunos problemas de modernidad que pueden tener algunos municipios: puedo aislar de alguna manera el financiamiento del proyecto, centrarme en el proyecto y garantizarme con el mismo; y que el municipio siga en su proceso de modernización, por otro lado.

Algunas exigencias nuevas que tenemos ahora, dependiendo del tamaño de lo que se financie, se refieren a la calificación del emisor y calificación de la emisión o del proyecto. Si vamos a financiar al municipio, el mismo tiene que salvar un examen: la calificación tiene que permitir a los compradores evaluar al municipio y decidir la inversión. Si vamos a calificar al proyecto, el mismo tiene que salvar el examen y los inversores tienen que poder visualizar de que están invirtiendo en un proyecto concreto y que los fondos serán devueltos con lo que genere el proyecto en cuestión.

Continuando con las exigencias, uno de los problemas en Paraguay es la seguridad jurídica, el cual es un problema no menor. En ese sentido, cuando uno elabora un legajo, se hace bastante énfasis en la información legal que dé cobertura a la operación, porque se trata de elaborar contratos que permitan transmitir seguridad al público. Asimismo, se debe poder mostrar la información financiera histórica, sobre todo si nos centramos en el emisor o municipio: los antecedentes que se tengan al alcance, las auditorías, todos los temas de control y la información completa sobre el proyecto.

Fideicomiso

- Garantía de ingresos corrientes (impuesto inmobiliario) se cede la recaudación al banco, y este cobra de la misma la deuda.
- Garantía de otros ingresos (transferencias de Itaipú cedido con acuerdo del Gobierno central, el acreedor se cobra, luego transfiere el remanente).
- Garantía de los ingresos a ser generados por el proyecto "Cesión de la cobranza del servicio"

Es posible si la gente está dispuesta a pagar por los servicios.

El fideicomiso es una figura que toma cuerpo y fuerza en el mercado en los últimos años y permite encarar el tema del financiamiento de este tipo de proyectos con bastante más seguridad que cualquier otro tipo de instrumento. El mismo permite separar bienes o flujos de fondos, de manera que eso se destine a un fin específico. En ese sentido, por ejemplo, los municipios que tienen impuesto inmobiliario pueden ceder la colecta de dicho impuesto a una institución que reciba eso en fideicomiso en garantía para el pago de los bonos que sean emitidos para realizar los proyectos. Es una forma de asegurar que esos recursos no serán gastados en otra cosa y serán destinados, por lo menos, en parte a pagar el financiamiento de un proyecto específico, en este caso de agua y saneamiento.

Con respecto a otros ingresos, en Paraguay tenemos las transferencias que recibe el Gobierno de Itaipú, las cuales pueden formar parte de un acuerdo múltiple, de manera que primero se pague la deuda o los bonos y que el remanente sea transferido después a los municipios. Para esto hay que tener una visión de largo plazo, porque el municipio lo que quiere es recibir todos esos fondos y gastarlos en el corto plazo. Estos mecanismos podrían funcionar perfectamente y hacer muy atractivas estas operaciones.

Otra forma sería hacer un fideicomiso cediendo los ingresos del propio proyecto, y ceder los pagos de las personas beneficiarias a un fideicomiso (de lo recaudado se destina una parte a pagar los intereses y a amortizar la deuda). Si no tenemos esa posibilidad, los mecanismos de subsidios también pueden ser motivo de un fideicomiso. La figura del fideicomiso lo que permite es una gran flexibilidad a la hora de financiar los proyectos, y le da una seguridad muy importante a cualquier financiamiento.

Ronda de preguntas y respuestas

Día 2

PREGUNTAS Y COMENTARIOS A JORGE SCHREINER

Preguntas de Ovidio Otazu

Considerando que la Municipalidad de Asunción está preparando un paquete de bonos a ser emitidos para financiar infraestructura urbana, y teniendo en cuenta que la misma no tiene calificación crediticia ¿quiénes analizan esos proyectos a fondo y hasta qué punto se informa a la ciudadanía?

Si esta alternativa de mercado le va bien a la Municipalidad de Asunción y concreta proyectos demostrando eficiencia, eficacia, reducción de costos y transparencia; y la ciudadanía acepta esos proyectos ¿qué alternativas podrían tener otras municipalidades menores pero no menos importantes para acceder a esta vía de financiamiento?

Al respecto, es de mi parecer, que las municipalidades de tamaño medio deberían organizarse y animarse a convertirse en los gobiernos locales que promuevan el desarrollo, a través de una priorización de obras de infraestructura y a través de un diálogo participativo con la comunidad. ¿Qué opina al respecto?

Respuestas

La Municipalidad de Asunción tiene una experiencia de casi 10 años en la emisión de bonos, es buena pagadora al estar honrando correctamente con sus inversionistas y eso hace que se coloquen con relativa facilidad sus títulos. De hecho, la Ley Orgánica Municipal (que requiere de algunos ajustes para adecuarla a la nueva Constitución Nacional) prevé la emisión de títulos u otros mecanismos para inversiones físicas.

Este caso es replicable en muchos municipios grandes como los de Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, Villarrica; muchos municipios tienen la capacidad de endeudarse directamente. Pero hay un mecanismo muy interesante y que funciona bastante bien: cómo hay transferencias del Gobierno Central a los municipios, pero ligadas a emprendimientos de infraestructura, lo que se hace en estos casos es que no emitan los municipios pequeños, sino que a veces se juntan varios municipios para que organicen la provisión de agua potable para estos municipios muy aledaños entre sí.

Y aquí surge una cuestión, y es que uno de los mecanismos más recomendables en esos casos es la fiducia, porque si el Gobierno central transfiere regalías de Itaipú o alguna transferencia directamente donde se prevé un monto para ciertos emprendimientos, ese monto ya no va al municipio sino que va directamente al fiduciario para que administre el dinero y se encargue de honrar el servicio de la deuda.

¿Cuál es la diferencia entre que se endeude el municipio pequeño o se cubra con transferencias del Gobierno Central? El riesgo es del Gobierno central y no del municipio, es decir, el público no mira a un municipio sino que mira a las transferencias del tesoro nacional; por tanto el riesgo de ese proyecto es del tesoro nacional. Y sobre este punto, hay mecanismos ágiles que se pueden diseñar con respecto a los emprendimientos conjuntos y a la unión de varios municipios pequeños.

El tema agua, al igual que muchos bienes, hay que analizarlo desde el punto de vista de un bien colectivo o público. Por ejemplo, no se pueden tener cañerías una al lado de la otra, pues sería antieconómico (salvo que sean aguateros compitiendo entre ambos) e ilógico. Lo lógico es una sola cañería por donde vaya el agua y un solo desagüe cloacal, lo que abarata totalmente el proyecto. Si se concibe de esta forma, se puede juntar a varios municipios para realizar una sola provisión de agua potable para varios municipios, y no vincular al municipio como emisor, sino que se vincule el proyecto a unos recursos que le llegarán de otro lado. Esa sería una opción posible en Paraguay; se puede usar la Ley No. 921/96 "De Negocios Fiduciarios".

A este respecto, la CNV había trabajado con un senador para elaborar una ley especial para fiducia para entes públicos en Paraguay, que tendría 10 artículos como máximo, donde los municipios y las gobernaciones puedan (con este mecanismo que estoy explicando) enviar a fideicomiso directamente los recursos de regalías. De esa forma se puede ingresar a la Bolsa perfectamente, porque habría riesgo del Estado y no del municipio; habría un proceso muy seguro porque ya no irían los recursos al municipio.

¿Cuál es el riesgo que la gente mira? Cuando ingresan los recursos al municipio, surge la pregunta de si va a usar para pagar la deuda o para otros emprendimientos. Por tanto, si va a la fiducia se asegura de que se va a servir la deuda, lo cual es un aspecto primordial del proyecto. También hay otra forma de provisión de agua y es a través de una cooperativa, no hace falta que sea una cooperativa de usuarios. El municipio puede organizar cooperativas. Conforme a la Constitución Nacional, las facultades que tiene un municipio son extraordinarias: puede asociarse con particulares haciendo cooperativas, asociaciones, mutuales, entre otros, para proveer agua.

Por tanto, en mi concepto, los mecanismos legales existen, lo que falta es buen ingenio porque hay que ser creativos en esto: aun cuando un municipio sea pequeño hay forma de diseñar mecanismos (ya sea asociándose, usando recursos de terceros, financiándose en la Bolsa una parte, pero es posible hacerlo). Lo que probablemente, faltaría es promocionar más qué leyes tenemos y qué están dispuestos a ofrecer los municipios, pues si estos no están dispuestos a mostrar su contabilidad y a rendir cuentas sobre el destino de los recursos (y eso es lo que cuesta hacer) nadie les prestará dinero.

Comentario de Guery Cárdenas

Deseo mencionarles la experiencia peruana, referida a que

también tuvimos una etapa igual a la que Paraguay está atravesando. Es correcto lo que usted menciona con referencia a que se debe tener conocimiento. En Perú hemos creado el Centro de Estudios Bursátiles. Por tanto, creo que si en Paraguay se empieza una difusión de la Bolsa, tendrán mucho éxito.

Respuesta

En Paraguay se han realizado muchos debates y comunicación sobre la Bolsa, pero quiero compartir con ustedes que en España, la Comisión de Valores y el Banco Central firmaron un convenio de educación financiera; y, a este respecto, le he convencido al Presidente del Banco Central del Paraguay para hacer lo mismo en el país; y también he conversado con el Ministro de Educación y Cultura para inserten charlas en los colegios y en las universidades sobre lo que significa la Bolsa, pero más que nada sobre educación financiera.

A través de ese proceso, España llegó a un nivel tal de sofisticación de explicar que son derivados, swaps, entre otros; dichos conceptos son complicados si no se tiene ninguna idea de lo que es tasa de interés, por ejemplo. Pero eso no se enseña correctamente en los colegios, lo cual le mencioné al Ministro de Educación, y representa un problema, ya que cuando egresa un alumno con 18 años, siendo ya un ciudadano pleno por la ley, no está pensando y no es capaz de tomar decisiones propias; por lo que es mucho más profundo.

Comparto plenamente que la Bolsa tiene un enorme potencial, está conduciéndose muy bien, está realizando inversiones muy interesantes para hacer operaciones electrónicas. Mi equipo y yo, personalmente, apoyamos plenamente ese tipo de emprendimientos. Lo que sí, quería resaltar era ese aspecto, y agradezco ese comentario: tenemos que ser conscientes de soñar cosas grandes pero partiendo de una base real, es decir, por ejemplo, si yo desconozco la mentalidad de mi inversionista y quiero venderle un producto solidario voy a fracasar, hay que entender la idiosincrasia del inversionista paraguayo es fundamental: les garantizo que es un ahorrista el que se va a la Bolsa.

Comentario de Mario Buenfil

Creo que en estos asuntos de emisión de bonos para temas de agua hay que ser muy cuidadosos, muy honestos con los compradores. Aquí se hablaba de la información, pero hay dos tipos de información; una es la referida a ventas y otra es referida al respaldo verdadero. Quiero referirme a la crisis financiera que acaba de ocurrir, en la cual quebraron agencias importantísimas y sobre las que las calificadoras decían que eran muy buenas y muy confiables, y la verdad era que no; sucedía que la información que se estaba valorando no era la correcta. En estos temas de agua es bastante difícil entrar en la esencia verdadera de si es rentable o no un proyecto. Ayer decía que las tarifas son el verdadero respaldo, y evaluar si una tarifa es o no correcta no es tan fácil, la gente que quisiera comprar bonos no tan sencillamente va a escharbar esta información.

Pregunta de Luis Carlos Suarez

Soy jubilado de la OMS y actualmente estoy en Paraguay como

consultor independiente coordinando la actualización del análisis sectorial de agua y saneamiento. Sin querer ser pesimista, pero en América Latina la conformación de los municipios no obedece a reglas viables desde el punto de vista institucional, organizacional-financiero.

Los proyectos de agua potable adquieren un alto costo de inversión y un alto costo de mantenimiento; mantenimiento es una palabra que soñamos que se aplique en toda la extensión de los sistemas de agua potable y saneamiento. Dada esa condición ¿cómo puede lograrlo una asociación entre municipios, departamentos, provincias o estados, y el Gobierno central, en una connotación ya de una viabilidad económica pero con aportes sin retornos? ¿Cuál es su opinión y cómo podría ser la participación en términos de cantidad del municipio paraguayo?

Respuesta:

Nuestra Constitución, con algunos defectos, tiene criterios bastante razonables en lo que se refiere a la organización política, al mencionar que deberán tenerse criterios político, geográfico, sociológico y económico para decidir la estructura. Allí es donde hay una puja muy interesante entre economistas y políticos, ya que el economista le dice que el tamaño de esta comunidad no sirve para independizarse y sin embargo vemos que se aprueba una ley a este respecto, sin que tenga sentido económico desprenderse porque, por ejemplo, una misma escuela no puede estar en un municipio, existiendo en frente otro municipio. Y agradezco su comentario porque ese es un aspecto que es fascinante estudiarlo en Paraguay.

Desde mi punto de vista, lo que usted sugiere es posible, porque constitucionalmente se prevé ese esquema de que el Gobierno central, a través de las gobernaciones que son representantes del Poder Ejecutivo en Paraguay (no son autónomas). Por tanto, dentro de cada Gobernación existe la posibilidad de unión de municipios y cooperación entre gobernaciones y municipios. El diseño constitucional es suficientemente bueno como para llegar a lo que usted propone: es posible y soy partidario de ese tipo de solución. Es más, soy también partidario de que se transfieran recursos del Gobierno central, como por ejemplo, cuando se diga que a un proyecto le falta 20 para que sea rentable, que ese 20 vaya del Gobierno central, con todas las condiciones de control y rendición de cuentas; siendo posible hacerlo. De hecho, no veo ningún problema de traba legal en Paraguay, sino que nuestro drama es el caciquismo: cada uno es cacique en su institución y no es capaz de hablar con otra institución para llegar a acuerdos interinstitucionales, en tanto que la sinergia que se logra con los acuerdos interinstitucionales es fantástica.

Pregunta de Rodrigo Mussi

Al inicio de su ponencia usted habló sobre la puesta en contacto de dos instituciones, en el marco de una buena planificación ambiental, la idea que se plantea manejar a futuro es la dotación de agua potable y saneamiento en el marco de cuencas hidrográficas, con un marco territorial establecido que sería la cuenca hidrográfica. Y como nuestro programa conjunto busca

focalizar el tema en comunidades rurales dispersas y en comunidades indígenas, aparte del plan para todo el país ¿en el marco de una cuenca podría existir una asociación de municipios, por ejemplo, que están interactuando sobre una cuenca y en función a eso tener una opción sobre esta propuesta? Como comentario, en España se utilizan los consorcios de cuencas que son municipios.

Respuesta

Una salida que posiblemente, sea mucho más fácil de controlar y de gerenciar sería la creación de algún tipo de sociedad donde sean copartícipes los municipios, porque la figura simple de asociación tiene una debilidad muy grande. Los municipios no tienen mecanismos de control, rendición de cuentas, auditoría interna: es decir, probablemente hay que diseñar una cooperativa o una sociedad anónima o algo similar, donde sean copartícipes y tengan un gerente profesional que rinda cuentas. Si hacemos de esta forma, la Bolsa es un mecanismo ideal y es correcto lo que usted mencionó sobre los consorcios de cuencas que son municipios en España.

Pregunta de Rodrigo Mussi

Cuando hablamos de una población pobre que, evidentemente tendrá que ser subsidiada, como es el caso de las comunidades indígenas, o de muchas comunidades rurales dispersas, la clarificación del subsidio, tanto cruzado o directo, o cualquier otro tipo de transferencia ¿constituye un factor clarificador para obtener un tipo de mecanismo de inversión de esta manera o va contra del sistema?

Respuesta

Si se subsidia o no, no es un problema para la Bolsa; lo que la Bolsa necesita es la fuente de repago, es decir, se generará de las tarifas esto, vendrán transferencias del Estado paraguayo, y se explica eso en un prospecto detrás del proyecto; entonces no hay ninguna restricción, o sea, nadie prohíbe que se subsidie; lo que la gente critica es el subsidio mal hecho. En tanto cuando se subsidia se tiene que pensar en la racionalidad del subsidio, porque el agua es un instrumento tan vital, que en 25 ó 30 años se estima que puede haber, incluso, guerras por falta de agua. Por consiguiente, tiene que ser concebida como valor económico, el agua es valiosa y tiene su costo. Cómo se paga es otro problema, pero si el agua es gratuita el individuo la despilfarra, tiene que costarle caro para que entienda que cada gota es parte de su vida. Por ejemplo, Paraguay es uno de los pocos países en que usa el agua potable para regar.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS A BELTRÀN MACCHI

Pregunta de Ovidio Otazú

Más que una pregunta se trata de una propuesta. Muchos de los aspectos que están abordados en la presentación son recomendaciones que también la consultoría está realizando. Por tanto, creo que éste es el momento en que los gobiernos locales tendrían que sacudirse y considerar que el mejor negocio es realizar obras con alto impacto económico y social para poder mantener a sus votantes; si bien, existen pre-requisitos. En ese

sentido, ¿cómo observa, desde su visión del sector financiero y como alguien que está en el área de investigación y análisis, la sostenibilidad de estas emisiones de bonos y proyectos de la Municipalidad de Asunción? Y ¿cuán replicables son, incluso diría, con proyectos mejor elaborados, para otros municipios menores pero importantes que tenemos en el país?

Respuesta

Diría que en el caso de la Municipalidad de Asunción, acudieron al sistema financiero por bastante tiempo en la forma de préstamos y, posteriormente, emitiendo bonos. Lo que hicieron fue prestar para capital operativo en la mayoría de las veces. Esta última emisión tiene, sí, un destino de obras, pero es nuevamente una emisión de corto plazo, porque los flujos miran sólo el corto plazo. Creo que todavía ni siquiera la Municipalidad de Asunción ha hecho el esfuerzo o la tarea de mirar al largo plazo y estructurar algo más importante, que, creo, el mercado va a tomar si es que así se hace.

De hecho, también la Municipalidad de Asunción tiene muchas cosas que mejorar, el sistema municipal también tiene muchas cosas que mejorar, sobre todo en el sentido de la recaudación, ya que hay muchas posibilidades de combatir la evasión o la mora, y eso le da un potencial muy grande si es que se empieza a ordenar un poco más y a estructurar un sistema que le permita mayor eficiencia. Yo diría que todavía está pendiente el desafío de mirar al largo plazo.

Ahora bien, en los municipios del interior del país ni siquiera hemos avanzado, probablemente, en el corto plazo; es decir, en la mayoría de los municipios del interior del país ni siquiera se ha realizado el ejercicio de solicitar un préstamo. Así que, ese es un esfuerzo en el que hay que sumarse porque desde el sector financiero podemos acompañar esos procesos de modernización, sobre todo, indicando cuáles son las cosas en las que hay que focalizar para después poder acceder a emitir bonos o a financiar proyectos por esta vía del mercado.

Comentario de Ovidio Otazú

Me gustaría si pudiera desarrollar un poco más para la audiencia el tema sobre la figura de la fiducia o securitización o titularización como un instrumento válido, y por sobre todo como un instrumento de presupuesto participativo y control ciudadano.

Respuesta

Creo que el fideicomiso es un instrumento maravilloso y muy flexible para todos, y creo que ayuda a la transparencia. Considerando el poder registrar por separado y darle una cobertura a todo lo que son los ingresos, en este caso, municipales, a través de la figura de un fideicomiso que permita, posteriormente, rendir cuentas; dicha figura puede ayudar a pegar esos saltos de modernidad que requieren los gobiernos departamentales y municipales.

Comentario de Guery Cárdenas

Quiero aprovechar la presencia de las personas que conocen muy bien el ámbito financiero de Paraguay para realizar una

consulta. Considerando algunas comparaciones y ejemplos que se pueden aplicar en un país, creo que el siguiente podría ser un ejemplo que es posible aplicar en Paraguay.

En Perú hemos emprendido un proceso con las Cajas Municipales: el punto de partida fue una desconfianza generalizada hacia los municipios por cuestiones de corrupción, pero los resultados han demostrado lo contrario. Lógicamente, las cajas son supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros, por la Contraloría General de la República y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Es el único caso en que existe un solo accionista, donde es la Municipalidad en un 100%.

En Piura, la Municipalidad le entregó un capital inicial de U\$S. 87 mil a dicha Caja Municipal, y comenzó con cuatro empleados. Actualmente, el patrimonio de esta Caja Municipal es de más de U\$S. 50 millones, y tiene más de 1.500 empleados. Mi pregunta es la siguiente: ¿por qué no considerar esta alternativa en Paraguay?

Respuesta

Haciendo una aproximación a una respuesta. Conozco el fenómeno de las Cajas Municipales de Perú y de algunos otros países. En Paraguay no se desarrollaron porque se desarrollaron las cooperativas en algunas zonas. No sé si hoy con la cantidad de cooperativas existentes, habría espacio para desarrollar las Cajas Municipales. Actualmente existe un mercado bastante competitivo; tendría que darse como producto de una política nacional que les otorgue sustento, sobre todo para arrancar. Pero es una medida sobre la cual no podría opinar acabadamente. No obstante, podría decir que las instituciones financieras también podrían financiar individualmente a los beneficiarios para que se entregue el servicio de agua potable, que es la otra forma de financiarlo. Sencillamente, les financiamos a las personas que recibirán el beneficio de manera que el proyecto se pueda realizar. De alguna manera, esa es la forma en que estamos financiando algunos servicios públicos en algunos lugares.

Pregunta de Diego Fernández

El bajísimo plazo de los bonos emitidos ¿tiene que ver con una restricción legal sobre compromisos futuros de las municipalidades existentes, o una restricción de mercado o una decisión simple de la emisión?

Respuesta

Creo que no tiene que ver sino con la forma en que se ha planteado y las necesidades puntuales que han tenido, no hay restricción en términos de plazo. Quizás hay un temor jurídico de que una siguiente autoridad del municipio pudiera cuestionar, porque eso es lo que se ha escuchado en algún momento, como por ejemplo, que alguna autoridad que asume cuestione una operación financiera porque no está claro en qué se invirtió, pero eso se salva con transparencia, controles, información. Que yo sepa, no existe una restricción específica que conduzca a esto.

Pregunta de Diego Fernández

He oído que no existe una garantía cierta de solvencia sobre el pago de los bonos, a pesar de todos se han pagado. ¿No ve usted esto como un riesgo latente sobre el mercado financiero?

Respuesta

No; creo que el mercado financiero está siempre expuesto a ese tipo de riesgo, es decir, no tendría que ser catastrófico que un agente económico privado o público, como un municipio, generara algún problema. Esa es la esencia del negocio financiero. Yo diría que sería algo casi como que natural que de algunos proyectos resulten fallidos.

Mesa de Trabajo 1. Los bonos y cajas municipales para la financiación del sector.

Integrantes

- Luis Sisul, coordinador.
- Guery Cárdenas, disertante.
- Nicolás Pineda Pablos, miembro.

LUIS SISUL

*Consultor del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento
Palabras de Apertura*

Deseo mencionar algunos datos estadísticos, además de señalar que debemos enfocarnos hacia el objetivo de este evento: el financiamiento de los sistemas de agua y saneamiento. Paraguay tiene aproximadamente 2.517 sistemas de agua, con un promedio de 158 conexiones; el 79% de los 2.517 sistemas tienen menos de 158 conexiones y el restante está por encima; y hay unos cuantos que tienen 2.000 y hasta 10.000 conexiones.

Por otro lado, el 15% tiene micros medidores frente a las casas, y el restante 85% no tiene micros medidores. Algunos están muy a favor de los micro medidores y otros no lo están; los que están a favor dicen que se paga por el consumo y disciplinan el mismo; mientras que aquellos que no tienen micro medidores tienden a consumir más porque pagan siempre lo mismo.

Con relación a las tarifas, éstas varían entre Gs. 10, 15 y 20 mil, en promedio, para los pequeños operadores. Por su parte, los muy pequeños operadores que están por debajo de las 158 conexiones tienen un costo operativo de Gs. 6.200 mensuales por conexión; y los más grandes tienen un costo operativo de Gs. 5.800 mensuales por conexión. Es decir, cuanto más grandes son generan economías de escala y bajan sus costos operati-

vos.

Esto es para tener en cuenta. Aproximadamente, estaríamos pensando en una financiación de pequeños sistemas, porque en las áreas rurales están los pequeños sistemas. Y estaríamos hablando, en promedio, de entre Gs. 300 y 600 millones por sistema.

GUERY CÁRDENAS

Los bonos municipales y las cajas municipales en Perú. Alternativas para el financiamiento de agua potable y saneamiento.

Con relación a las finanzas municipales, en su mayor parte, la experiencia que se tenía hasta hace unos años consistía en que las partidas de los municipios correspondían, mayormente, a las transferencias del Gobierno central. Por ejemplo, en Europa el gobierno les transfiere cada vez menos dinero a los gobiernos locales, llamados ayuntamientos, pero les amplían facultades para que puedan legislar en materia de medio ambiente.

Con el fin de situarnos sobre en el tema, cabe preguntarnos **¿qué son los bonos municipales?** Para dar una definición de bonos municipales, vamos a acudir a la teoría financiera, para decir que se trata de instrumentos de deuda respaldados por ingresos futuros de un gobierno municipal, utilizados para financiar proyectos de inversión. Por ejemplo, en el caso de Lima se emitieron bonos municipales y se utilizaron los peajes.

Pensemos ¿para qué emitir bonos municipales? Y aquí la clave es la estrategia empresarial; es para aprovechar la predictibilidad de los flujos de caja de ingresos municipales, canalizando los recursos hacia proyectos factibles, útiles y adecuadamente priorizados. Considerando las brillantes presentaciones que me han precedido, ustedes han escuchado que el problema no es qué instrumento financiero se diseñe sino cómo se va a pagar.

Entonces, ¿porqué emitir bonos municipales? La respuesta reside en la estrategia financiera. Dichos bonos ofrecen niveles de rentabilidad y seguridad atractivos para los inversionistas, permitiendo a los gobiernos locales autofinanciarse. Tenemos en Perú, también, los Fondos Mutuos y los inversionistas nacionales e internacionales, que son los que demandan bonos municipales en Perú.

Ahora bien, ¿cómo emitir bonos municipales? Debe examinarse el marco regulatorio de mercado. Ésta es la fase más crítica de todo el proceso. Afortunadamente, se cuenta con la experiencia de muchos países que han tenido emisiones exitosas en el pasado.

¿Quién o quiénes deben participar en el proceso de la emisión

de los bonos municipales? La noción central es el mercado de capitales. El procedimiento concreto de emisión debe contar con el apoyo de instituciones especializadas y expertos en la materia; la información debe distribuirse y fluir lo más transparente posible. Por ejemplo, en Perú si yo quiero emitir bonos municipales tengo que presentar un prospecto y seguir todo un proceso donde se encuentran a la banca que es la que estructura, a los intermediarios y supervisores.

Pero hay un trasfondo en todo esto; y es que la importancia de los bonos municipales no sólo debe ser medida por su aporte como un medio de financiamiento, sino también por la oportunidad que significa el manejo autónomo de los ingresos municipales, y porque constituye un mecanismo que contribuye a la redistribución del ingreso y que promueve un uso más eficiente de los recursos disponibles en el mercado de capitales; es decir, no se trata de cualquier financiamiento, pues ¿qué significa incursionar en el mercado de capitales? Es toda una reingeniería financiera.

En el caso de la emisión de bonos de la Municipalidad de Lima, recientemente la Municipalidad tuvo que dar dos pasos importantes:

1. Mejorar la situación económica y financiera a fin de dar confianza al sistema bancario nacional e internacional y al mercado de capitales.
2. Implementar un nuevo modelo de gestión para otorgar a la Municipalidad la estrategia de reducir costos, y buscar el equilibrio financiero en cada centro de costos, desarrollando una gestión eficaz.

¿Qué beneficios ha obtenido la Caja al incursionar en el mercado de capitales, específicamente, en la Bolsa de Valores?

1. Desde el punto de vista financiero: menores costos financieros; mayores plazos; menor manejo de flujo de caja; financiamiento permanente; mejora de la planificación de los financiamientos y montos de préstamos significativos; aumento de su potencial de financiamiento; y reingeniería financiera.

2. Desde el punto de vista de la imagen institucional: innovación de las finanzas municipales, transparencia, mejor planificación de obras sociales y mejora de la imagen internacional y la imagen política. ¿Por qué es todo esto? Porque cuando se ingresa al mercado de valores, se debe publicar los balances; es más, para que se pueda invertir en bonos, el emisor tiene que convencer a los potenciales inversionistas de que sus cuentas están en correcto estado.

3. Desde el punto de vista del público: la ciudadanía percibirá mayor transparencia de parte de la Municipalidad en el manejo de sus gastos para el desarrollo de obras públicas, contrarrestando los efectos negativos de la corrupción, actualmente uno de los temas de mayor trascendencia en la población.

Considerando el tema de las Cajas Municipales, que es otra

modalidad de las finanzas públicas, y que aún no lo he visto en Paraguay pero que sería interesante que la vayan examinando.

Las Cajas Municipales se basan en cinco principios básicos: son instituciones financieras con autonomía, tienen la cobertura de sus costos totales, orientación local y regional, y tecnología financiera y crediticia propia. Cabe señalar además que las Cajas Municipales en Perú se basan en un modelo de la GTZ, y fueron creadas para descentralizar el país, existiendo actualmente 12 Cajas Municipales. La experiencia de estas Cajas es muy interesante, y se está exportando, incluso llegan de otros países a aprender del modelo peruano.

En Perú existen 1.820 municipalidades y tenemos sólo 12 Cajas Municipales. Actualmente, todas las municipalidades quieren tener una Caja, pero estas Cajas ya están agrupadas en un sistema de Cajas Municipales, y ya no quieren crear más. Las Cajas Municipales entregan a sus municipios, por ley, el 50% de las utilidades que obtienen. Existen municipios en Perú que están recibiendo de sus Cajas Municipales un poco más de USD 1 millón anualmente, y esto sigue creciendo.

Haciendo referencia a las alternativas para el financiamiento de agua potable y saneamiento, en el caso peruano estamos en esta burbuja de cómo diseñar el instrumento, dado que ya tenemos bonos municipales y Cajas Municipales. En Perú las Municipalidades son las accionistas de las empresas prestadoras de agua potable y alcantarillado, y a nivel país existen 50 empresas prestadoras de servicios supervisados por la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento, que es la que regula las tarifas, entre otros. Por ejemplo, existen provincias que son dueñas de una empresa de agua y dichas provincias tienen Cajas Municipales, por lo que podrían estar titulizando sus utilidades. Por tanto, ya tenemos las herramientas pero falta diseñar el proyecto.

Perú cuenta con una empresa de agua y saneamiento, que también tiene problemas similares a los de Paraguay. Dichos problemas en Perú se relacionan con la construcción de proyectos de agua que no estaban atados a saneamiento, lo cual ha generado numerosos y graves problemas. Por tanto, el proyecto de agua tiene que estar atado a desagüe y éste a saneamiento, sino se generan muchos problemas.

Los bonos municipales tienen que enfocarse a proyectos que otorguen rentabilidad. Y para que se pueda llevar a cabo proyectos de agua potable y saneamiento mediante la emisión de instrumentos financieros, se debe trabajar, básicamente, en los siguientes puntos: en el aspecto legal, técnico, económico y moral. Si Paraguay logra trabajar sobre esas cuatro bases, estoy seguro que van a poder utilizar un instrumento financiero para financiar dichos proyectos; de lo contrario, como está la estructura yo lo veo muy difícil.

Dichas bases permitirían diseñar los principios orientadores de la política de agua potable y saneamiento: (a) que las tarifas o cuotas deben cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento e inversiones; (b) los subsidios deben dirigirse a los más pobres; (c) los subsidios a la inversión deben ligarse

a la eficiencia en la prestación de los servicios; y (d) se debe promover y fortalecer las alianzas público-privadas para lograr la viabilidad financiera y mejorar la gestión de los prestadores de servicios.

Se debe tener en cuenta que invertir los recursos financieros en proyectos de agua y saneamiento es más importante que cualquier otra inversión, porque se está invirtiendo en la salud de todo el país. Esto debe quedar muy claro como información adicional que se debe tener en cuenta.

Y con relación a las oportunidades para integrar los proyectos, como ya les mencioné, pueden considerarse el mercado del carbono, el mercado de los biocombustibles y los mercados de productos biodegradables y de productos forestales.

En general, en Paraguay existen servicios con tanques de agua para comunidades de bajos recursos, en los que, por ejemplo, una familia paga una cuota fija de Gs. 15 mil, pero, a su vez, una estación de servicio también paga Gs. 15 mil, pero por un lavado de auto cobra Gs. 30 mil. Por tanto, no se tiene una estructura de tarifas y no existen medidores en este caso.

Yo veo al Paraguay con grandes potencialidades y deben animarse a sumar los mejores criterios y proyectos entre el sector público en los tres niveles y el sector privado, pues invertir en agua es buen negocio.

RONDA DE PREGUNTAS Y COMENTARIOS A GUERY CÁRDENAS

¿Específicamente, qué hacen las Cajas?

Una Caja Municipal es una institución financiera creada por una Municipalidad, siendo ésta la dueña. Es un tipo de cooperativa, pero a diferencia de ésta que tiene varios socios, las Cajas tienen un solo socio que es la Municipalidad.

Cuál es la figura de la Caja Municipal, o sea, es un ente público, privado, mixto?

Si es propiedad de la Municipalidad, se supone que es un ente público, pero regido por el derecho privado. Y sobre quiénes regulan a las Cajas, las supervisan la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Contraloría General de la República.

Pregunta de Luis Sisul

¿Cuál sería la diferencia entre las Cajas Municipales y un banco, o sea, las Cajas no emiten cheques, etc.?

Respuesta

Anteriormente, las Cajas emitían órdenes de pago locales pero no eran cheques; actualmente ya no se diferencian casi en nada, salvo porque las Cajas continúan otorgando crédito prendario. Y también, está el hecho de que como las personas conocen el destino de las utilidades de sus Cajas provinciales, las cuales se destinan a proyectos de obras de sus localidades, las mismas optan por llevar su dinero a las Cajas y no a los bancos donde las utilidades se reparten a nivel privado.

Pregunta de Rodrigo Mussi

¿Cuáles serían las condiciones apropiadas para que una municipalidad en Paraguay emita bonos para un proyecto de agua potable y saneamiento, a fin de convencer al inversionista?

Respuesta

Respondiendo al tema de quién es la encargada de dar seguridad al inversionista, son las instituciones las que deben dar información al público. Estas pueden ser las bancas de inversión, las calificadoras de riesgos, entre otras.. Por ejemplo, en Perú existen calificadoras que señalan el riesgo que tiene cada título. Además, el inversionista debe saber que cuánto más rentabilidad hay, también hay más riesgo, existiendo una relación lineal entre ambas. Y en este tema, la Bolsa de Valores también debe hacer su parte. Finalmente, lo que le interesa al inversionista es que se cumpla en pagarle por la inversión realizada.

Pregunta de Nicolás Pineda

Hay un punto central que no me quedó claro. El interés, rentabilidad o ganancia, de los bonos municipales es superior al interés de los bancos: o sea, es más atractivo de lo que puede otorgar una cuenta de inversión en un banco. ¿Quién garantiza esos bonos? Quiero saber sobre el nivel de seguridad, no sé si hay una aseguradora. Entonces ¿existe algún seguro en los municipios y cómo hacen para pagar más intereses? También ha mencionado sobre las Cajas Municipales, pero no me quedó claro si reciben depósitos, si hacen préstamos o si sólo le prestan al municipio; y sobre este punto habría que revisar cuál es la ventaja de ingresar a una Caja Municipal respecto a cualquier otra financiera o banco.

Respuesta

Sobre quién garantiza que me van a pagar, en un 100% nadie puede garantizar los pagos. Los títulos de renta fija y renta variable son un negocio de confianza y de oferta y demanda, o sea que el riesgo total no desaparece. Un título está conformado por riesgo fijo y riesgo variable: hay un riesgo de mercado o un riesgo país. En general, nadie puede garantizar que no entren en default los municipios, más aún en países como los nuestros, con riesgos políticos muy grandes, aunque han tenido un proceso de estabilización en los últimos años. Mientras las municipalidades cumplan con sus compromisos de pago no habrá problemas, pero el día en que no pudieran pagar en forma apropiada, hay que considerar que el mercado bursátil castigará muy fuertemente.

COMENTARIOS GENERALES Y RESUMEN DE MESA

Las emisiones de la Municipalidad de Asunción se realizan con un presupuesto de USD 55 a 60 millones, que representan el flujo de ingresos anuales y son el principal respaldo de la institución para los bonos. Se han realizado cuatro o cinco emisiones por Gs. 20 y 40 mil millones, aproximadamente, por dos años de plazo, siendo la característica de corto plazo. Dichos bonos se han utilizado, además, como instrumento de refinanciación. Los bonos dan un rendimiento aproximado de inflación más 8%, que varía entre ejercicios, pero están por en-

cima del promedio de un depósito a plazo, siendo por tanto bastante atractivos.

La presentación de Guery Cárdenas fue muy ilustrativa al haber ampliado la forma convencional de ver los recursos y solución del problema de agua y alcantarillado. El inversionista siempre mirará la rentabilidad, para ello hay que mirar los indicadores financieros que muestren que un proyecto es rentable. Pero esto no es suficiente, ya que también hay que mirar sus antecedentes de buen pagador de su deuda, a través de la trayectoria o experiencia de la institución para cumplir sus compromisos. Cuando queremos captar recursos le decimos al inversionista que vamos a construir un alcantarillado, pero tenemos que mostrarle algo más que eso, si le decimos que esa agua tratada en primera fase puede alimentar otros proyectos productivos, le estaremos ampliando su horizonte.

Hay que aumentar la participación ciudadana, el valor del capital social es lo que tenemos que ir ampliando en nuestro país. Es lo que decían los expositores, que de abajo para arriba funciona mejor. Todos estos procesos, cualquiera de estos instrumentos financieros, o también la misma voluntad política para sacar adelante estos proyectos depende de ese capital social. Hay que considerar además la importancia del valor de las organizaciones comunitarias y de la administración social de los bienes públicos, que está muy revalorizada, actualmente.

A través de la BVPASA, se ha estado trabajando en Paraguay para elaborar el Proyecto de Ley "Que crea el Sistema de Participación Pública en Proyectos de Fideicomiso". El mismo le otorga potestad a los entes centralizados y descentralizados, municipios y gobernaciones, a constituir fideicomisos públicos que sean utilizados como garantía fiduciaria para la emisión de bonos municipales, departamentales e, inclusive, nacionales. En el caso del sector de agua y saneamiento, lo que estamos pensando a futuro es que un municipio emita un bono y que la garantía sean los flujos futuros de las regalías de Itaipú y Yacyretá. Como esas regalías por ley deben ser direccionadas a obras de infraestructura, pensamos que es una excelente herramienta para que los municipios puedan invertir efectivamente en el sector de infraestructura, por ejemplo, en el sector de agua y saneamiento.

El BM tiene proyectos para municipios y gobernaciones por más de USD. 80 mil millones en todo el mundo. Es decir, otorgan préstamos sin garantía soberana; por lo que este proyecto de ley de fideicomiso puede ser un buen aliciente para que estos organismos financieros consideren otorgar préstamos o comprar bonos con este tipo de garantía fiduciaria.

Con relación a los costos de los sistemas, por ejemplo, el costo de conexión para un sistema de agua es de USD 250-300 y USD 1.000-1.200 para saneamiento. En promedio, estos datos corresponden a un sistema básico de agua que construye una Junta de Saneamiento, y un sistema de 2.000 usuarios ronda por los USD 2 millones más o menos.

Los municipios tienen una gran potencial para financiarse a través de bonos para obras de infraestructura, pero quizás

no son tan creíbles administrativamente; sólo el municipio de Asunción emite bonos. Pensando en esa problemática surgió la idea de dar la facultad a los municipios para constituir fideicomisos. Esa disminución del riesgo de falta de pago es con lo que este proyecto de ley busca contribuir.

Con el fideicomiso se afrontarían las limitaciones que tienen los municipios principalmente en lo referente a la falta de credibilidad, ya que al establecerse un fideicomiso se constituye un patrimonio separado. Las regalías quedarían como parte de dicho patrimonio que será administrado por el agente fiduciario, el cual se encargaría del pago de los intereses a los tomadores de los bonos y haría de agente intermediario.

Mesa de Trabajo 2. Mecanismos innovadores para la financiación del sector

Integrantes

- Ovidio Otazú, coordinador.
- Osmar Ludovico Sarubbi, disertante.
- Mario Buenfil, miembro.
- Oscar Beltrán, miembro.
- Javier Becerra, miembro.

OVIDIO OTAZÚ

*Consultor del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento
Palabras de Apertura*

El sector de agua y saneamiento debe formar parte de la política pública y de la agenda nacional. Los temas a ser considerados en esta mesa son: el agua potable, el saneamiento y la preservación de nuestro hábitat dentro de un esquema de política integral.

Considerando los niveles de morosidad en el pago de las facturas de agua potable en el interior del país, para hablar de mecanismos financieros innovadores lo primero en considerar debe apuntar a ¿que acciones tomar para reducir sustancialmente esos niveles de morosidad?. Para luego articular acciones con las juntas de saneamiento en busca de reducir las fugas y pérdidas de agua. Al mismo tiempo, promover la organización ciudadana para el ejercicio de sus derechos y el fortalecimiento institucional de los municipios.

También se debería considerar como mecanismo innovador la coordinación y canalización apropiada (en base a un plan sistémico) de los recursos provenientes de cooperaciones internacionales reembolsables y no reembolsables, para luego canalizarlos en forma ordenada y eficiente hacia proyectos de agua potable y saneamiento claramente identificados y priorizados. Con estas acciones se logrará consideración por parte de los donantes.

En términos generales ¿cómo podemos captar los recursos requeridos para el sector? Para el efecto se deberían considerar como requisitos previos: mejorar la organización del sector gubernamental encargado del tema agua y saneamiento; cobro de las tarifas y ajuste de las mismas en función a los costos (cobrar por el servicio, como debe ser) y poner en práctica las recomendaciones del Grupo Temático sobre “Recursos financieros innovadores cruciales para alcanzar la Meta 10 de los ODM”.

Para los sectores vulnerables se deben considerar las combinaciones de impuestos, tarifas, recaudación eficiente y subsidios, sean estos directos o cruzados. También deben incorporarse las acciones de la sociedad civil organizada y constructiva (capital social).

También sería interesante generar mecanismos de participación y cooperación de los sectores empresariales y financieros, para lograr involucramiento en el marco de la responsabilidad social.

Como primera aproximación citamos como mecanismos innovadores a: mejorar la eficiencia operativa, la destreza comercial de las empresas de agua y saneamiento, subsidiar la conexión para los pobres, instalar medidores, educir la morosidad, ajustar las tarifas y apoyar la sostenibilidad del sistema a mediano y largo plazo.

En esa línea, el Informe Camdessus¹ (presentado en los años 2003 y 2006) hace referencia a los mecanismos para atender a los más necesitados, recomendando la micro financiación con garantías, los fondos rotativos (que pueden manejar las municipalidades o cooperativas), la participación activa de los municipios y de la sociedad civil local, y la responsabilidad social empresarial y financiera.

Cualquier empresa que esté a cargo del manejo de agua debe mejorar su gestión fiscal y financiera, desarrollar su capacidad de gestión y transparencia, impulsar acciones e incentivar proyectos para el desarrollo de las economías locales, elaborar un plan estratégico con identificación de proyectos y programas e incluirlo en su presupuesto, mantener un buen historial de gestión financiera. Los municipios deben rendir cuentas apropiadamente, no malgastar los recursos y, mediante su seriedad y credibilidad, ir logrando el empoderamiento de los actores locales.

Además hay que capacitar a la sociedad civil y a los gobiernos locales para tomar decisiones conjuntas a fin de que haya empoderamiento. Por supuesto que los mecanismos mencionados no son la panacea, ya que las deudas se pagan con intereses a través de tarifas e impuestos. La financiación innovadora no transforma un proyecto mal planificado, tampoco hace milagros en una empresa mal dirigida y sin capacidad de gestión.

El mercado de valores es una alternativa, pero considerando todas estas alternativas, me parece que en donde tenemos que insistir es en la reforma estructural de primera generación para luego pasar a la segunda, entre los que se encuentra el tema que nos ocupa (como uno de los tantos mecanismos de compensación social neta).

OSMAR SARUBBI

Presidente del ERSSAN

La instrumentación de inversiones para el financiamiento de las políticas de agua potable y saneamiento.

A los efectos de situarnos en los marcos legales de creación y evolución del sector, observamos que en 1954 se creó la Ley No 244/54 492 “De la Corporación de Obras Sanitarias de Asunción (CORPOSANA)”, en 1972 se instituyó el SENASA (Ley No 369/72) a fin de construir sistemas para comunidades rurales con menos de 10.000 habitantes. En el 2000, por Ley No 1614 se fundó el ERSSAN. De la observación de estas normativas aparecen cuatro actores: el titular del servicio, el regulador que es ERSSAN, los prestadores y los usuarios, todos los cuales tienen deberes y obligaciones conforme a las normas.

Por ley N° 1615/2000, se transforma a CORPOSANA en una sociedad anónima: actualmente denominada ESSAP, con 100% de participación accionaria del Estado. Posteriormente, la Ley No 1932/2002 suspende la aplicación de la Ley 1615/2000, y como consecuencia la venta o capitalización de ESSAP quedó sin efecto.

He clasificado en tres el financiamiento que se realiza desde el Estado: 1) El sistema estatal, que es la ESSAP, con capital 100% del Estado; 2) las Juntas de Saneamiento con inversión inicial del Estado, creadas por SENASA con personería jurídica propia; 3) las Comisiones Vecinales, con el mismo espíritu que el de las Juntas de Saneamiento. Estas comisiones administran los pozos construidos por Itaipú, Yacyretá, CONAVI, SAS, INDERT, MAG y las ONG's, entre otras. Para estos tres esquemas, las fuentes de financiamiento provienen del presupuesto público.

A partir de un sistema mixto se establecieron las Juntas de Saneamiento con participación privada (este es un ejemplo realizado en el Bajo Chaco y en Amambay). Dichas empresas se crearon con capital de un préstamo internacional, sumado al de una empresa privada que ganó la licitación, la cual puso la contrapartida a cambio de un contrato de la administración por 10 años para la recuperación de las inversiones.

Luego se encuentra el sistema privado, con contratos de administración netamente privados. En este punto hablamos del sistema mixto donde las empresas adquieren y administran esas empresas con fuentes de financiamiento del Estado, pero lo hacen los privados. Existen algunos casos donde las Juntas de Saneamiento, en una asamblea, ceden la administración a cambio de una cierta inversión y por un determinado tiempo. Estos sistemas surgieron, sobre todo en el Departamento Central, a consecuencia de que CORPOSANA no pudo acompañar con la cobertura al crecimiento poblacional. El problema en este caso es que estos sistemas nacieron antes de la creación del marco regulatorio.

CORPOSANA, ahora ESSAP, arrastra una serie de problemas financieros y de calidad de servicio, habiendo dejado entre otros una deuda flotante por USD 180 millones al Gobierno central. Actualmente se pretende que ESSAP se haga cargo de USD 60 millones y del resto el Gobierno central: la propuesta está en estudio.

La ERSSAN, desde su creación en el año 2000, está trabajado en la identificación de prestadores en todo el país, realizando un mapeo georeferenciado que hoy arroja datos relativos a la situación actual del sector y su evolución.

Como resultado se observa la alta atomización de los prestadores, situación difícil de acompañar y controlar: actualmente existen cerca de 2.560 sistemas, de los cuales el 62% (1.560 sistemas) tiene menos de 100 conexiones. Consecuencia de lo anterior es la superposición de inversiones. Por lo tanto, gran parte de las inversiones que se realizan están mal planificadas y son ineficientes.

Las recomendaciones para el financiamiento de las nuevas inversiones son: 1) el fortalecimiento y/o consolidación de las Juntas de Saneamiento con capacidades sustentables y de sostenibilidad, pero con principios de economías de escala. Se les debe transferir recursos en una primera etapa, pero deben garantizar la calidad del servicio y la sustentabilidad del sistema.; 2) promover como innovación la participación del sector privado, pero con la entrega de garantías y reglas claras en el contrato de concesión y de permisos.

RONDA DE PREGUNTAS Y COMENTARIOS A OSMAR SARUBBI

¿Qué injerencia tiene el ERSSAN sobre la ESSAP?

El marco regulatorio es muy claro: la ESSAP es una empresa concesionada que está regulada por ERSSAN. La única dife-

rencia es la envergadura del sistema con relación a los otros prestadores. ESSAP cuenta con 250.000 conexiones, con 28 sistemas distribuidos en todo el país: es una empresa con obligaciones iguales a la Junta de Saneamiento, por lo que la ley dispone..

¿Qué diferencias existen entre los sistemas privados y las Juntas de Saneamiento en cuanto a tarifas?

Las inversiones iniciales de las Juntas de Saneamiento están absorbidas en alto porcentaje por el Gobierno: esto significa que las administraciones de las Juntas sólo trasladan a las tarifas los costos del funcionamiento del sistema, no así las inversiones. Sin embargo, el sistema privado realiza las inversiones con recursos propios, por lo que sus tarifas reflejan sus costos y el retorno de la inversión. Las tarifas son reguladas por ERSSAN.

Comentario de Víctor Dacak, coordinador del Proyecto MERCOSUR-Yporá de la SAS.

Con referencia a este proyecto, hemos remitido a la ERSSAN las áreas donde posiblemente podríamos establecer sistemas de abastecimiento, a fin de evitar superposiciones. Hemos visitado 159 comunidades y encontrado varios inconvenientes en las mismas. Algunos sistemas ya son permisionarios, sean privados o del Estado: sin embargo, no tienen capacidad de volumen de agua para abastecer. Un ejemplo de esto es el caso de la ciudad de Coronel Oviedo, donde existen varios asentamientos. Con relación a este tema, la coordinación del proyecto ha preguntado al ERSSAN sobre ¿qué solución dar a esta gente?

Respuesta

Respondo sencillamente con lo que está en la ley: si existiera una planificación a nivel departamental, los problemas se reducirán (no digo con esto que van a terminar). No olvidemos la influencia de las cuencas, acuíferos: hay departamentos en los que no existe agua, pero existen cuencas que pueden ser compartidas por dos departamentos. ¿Cómo se va a solucionar? En base a una planificación (Ley N° 1614/2000, Capítulo I, Artículo 1°). Obviamente las planificaciones deben estar incluidas en las políticas públicas.

Comentario de Mario Buenfil

Estoy plenamente de acuerdo sobre el hecho de que las autoridades locales deben tener mucho que ver, no sólo en la planificación de las obras, sino también en la planificación. Además se debe ver quienes van a administrar esas obras, lo cual es fundamental considerando las economías de escala.

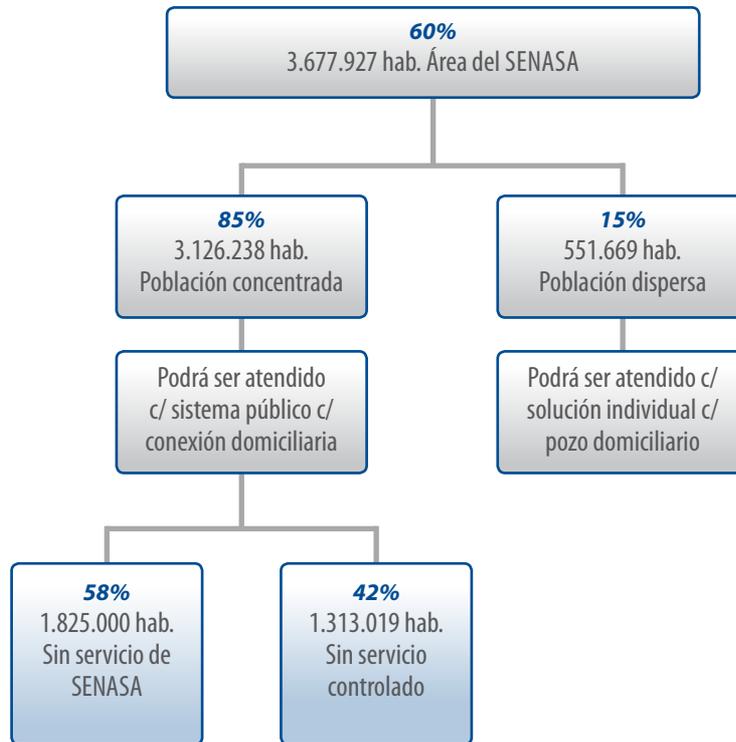
En el caso mexicano tenemos cerca de 2.400 operadores o municipios, un contexto muy parecido al de Paraguay: allí los operadores son los municipios políticos, dado que por una reforma constitucional mexicana de hace unos 20 años se establece que "el responsable de dar el servicio es la Municipalidad". Pero eso es un problema y considerando las dimensiones entre México y Paraguay, la situación aquí está demasiado atomizada.

Pregunta de Rodrigo Mussi

Las municipalidades y los distritos en Paraguay ¿tienen hoy la competencia de prestar el agua potable y saneamiento?

Cobertura de agua potable en el área del SENASA

Población Total del país: 6.129.879 habitantes



Respuesta

No hay inconveniente legal.

Pregunta de Fernando Larrosa, de la SEAM, a Rodrigo Mussi

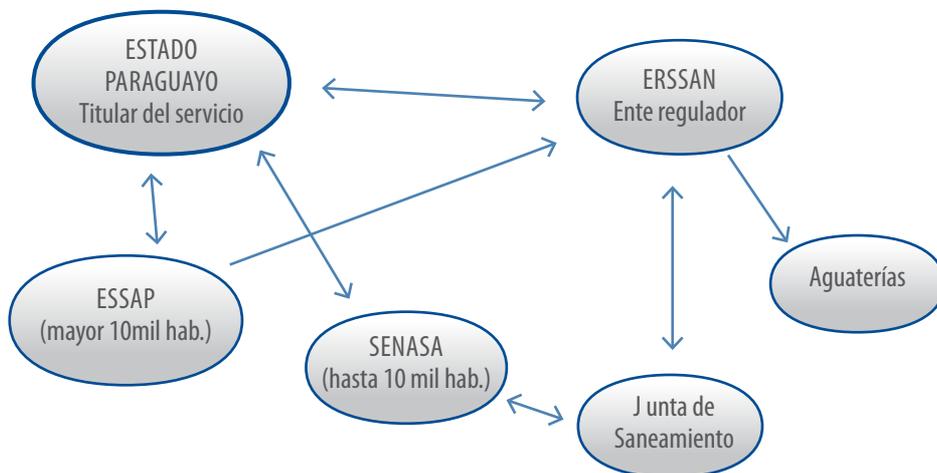
Actualmente contamos con un préstamo de USD 64 millones para agua y saneamiento. Hace días a SENASA se le adjudicaron USD 40 millones para agua y saneamiento y la SAS dispone USD 7 millones. Esto demuestra cierta descoordinación, pues

se dispone institucionalmente de más de USD 110 millones y no se tiene una coordinación de acciones futuras. ¿Qué reflexiones le merece, y que nos puede decir del balance hídrico de las cuencas?

Respuesta

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento surge como una respuesta a un diagnóstico en el que se verificó la existencia de una anarquía o descoordinación institucional en cuanto al sector. Analizando quiénes prestan servicios de agua en Paraguay (aparte de ESSAP y SENASA), se

Actores del sector



encuentra una amplia de lista de prestadores tanto públicos como privados, además de organismos internacionales; cuyos servicios son prestados sin la elaboración de estudios previos, sin balances hídricos y mucho menos la calidad del agua. Por otro lado, van apareciendo nuevos préstamos internacionales que generan compromisos de pago con recursos del Estado, lo cual significa que somos los ciudadanos quienes con nuestros impuestos vamos a pagar las deudas.

Finalmente, quiero referirme a la factura del agua en Paraguay: actualmente la factura que se paga es por el agua consumida y nada más. Sin embargo, hay que considerar que hay que pagar el mantenimiento del medio ambiente de donde se extrae el agua, debe pagarse la inversión, el mantenimiento del sistema, el tratamiento del agua una vez utilizada, y debe pagarse también el mantenimiento del sistema natural de donde se vierte el agua a ser tratada.

Para estudiar el financiamiento estamos interactuando con ustedes ahora y de nuevo lo haremos en la ciudad de Villarrica el 11 de diciembre de 2009, donde los invitados serán los más de 200 Intendentes y todos los Gobernadores del país; de forma tal que ellos puedan conocer que existen otras posibilidades para el financiamiento de agua potable y saneamiento; y que puede ser interesante a nivel político y social.

Considerando el caso de las organizaciones comunitarias que trabajan con las farmacias sociales con un sistema de fondos rotatorios, la mayoría de estas farmacias han sido exitosas. Y respecto a esto, es muy importante que a la comunidad se le transmita que lo que paga, no lo está pagando por su consumo, sino por su futuro; y esa conciencia es la que se debe mostrar a la comunidad.

Para que podamos encontrar alternativas innovadoras de financiamiento a cualquier problemática de una comunidad, como el agua, salud, educación, necesitamos planificación. En los trabajos realizados con los Consejos de Salud, con el objetivo de elaborar planes estratégicos para cada periodo siempre surge la problemática del agua, relacionada con las enfermedades más frecuentes. Con esto insistimos en que la planificación debe ser a nivel local.

Comentario de Eligio Gamarra, operador privado de agua.

Es muy cierto que hacen falta políticas de Estado para que se puedan utilizar mejor los recursos. Es necesario que estas políticas de Estado mejoren la reglamentación que tenemos actualmente, la ley en sí, para que haya más inversores privados interesados en el sector, porque si les damos más oportunidades se podrá tener mucha más cobertura. Sin embargo, con esta ley vigente hoy, el Estado no invierte y tampoco permite que se invierta; porque los privados no pueden invertir en este momento porque sus sistemas fueron confiscados. La ley se incumple: incumple el mismo Estado, incumple el ente regulador y seguramente incumplen también los sistemas privados. Lo que se necesita en el país es una política sana donde el Estado invierta, y si no puede hacerlo, que dé la oportunidad a quienes pueden invertir.

Comentario de Manuel López, especialista de agua y saneamiento.

Hemos visto la experiencia de la región y con respecto al caso de Colombia, cabe preguntarse ¿cómo se pasó, de 1995 a 2005, de una cobertura aproximada del 60% en agua potable, a niveles cercanos al 85-90% actualmente; así como a niveles del 85% en la cobertura de alcantarillado sanitario, hoy día? Solamente se llega con una fuerte inversión estatal. Diego Fernández explicó que el 70% de la inversión provenía de diferentes fondos del Estado y el 30% se sostenía con tarifas.

Por tanto, con respecto a la fuente de financiamiento para alcanzar una cobertura razonable de agua potable y saneamiento, y para tender a cumplir las metas del milenio, creo que debe haber una política fuerte del Estado en inversión en este sector para equilibrar todas las empresas. Recién con esto podemos pensar las empresas en mayores tarifas; porque así como estamos, sin inversiones o con pocas inversiones, las empresas son ineficientes y pretendemos que las tarifas solucionen el problema, y eso no puede ser. Efectivamente, equilibremos y hagamos sostenibles y eficientes a las empresas con una fuerte inversión, y con eso sí creo que podremos pagar más por el agua.

Hemos visto la experiencia colombiana: 70% invierte el Estado y algo más del 30% proviene de regalías por la explotación del petróleo. ¿Por qué entonces las regalías provenientes de Itaipú no se invierten en el sector de agua potable y saneamiento? Lógicamente, coincido con la necesidad de una planificación estratégica para ver resultados de cobertura y reitero que el Estado paraguayo debe invertir fuertemente.

Preguntas a Ovidio Otazú

1. ¿En qué consiste el Préstamo PRODERT?
2. ¿Qué es una reforma estructural?

Respuestas

PRODERT es un crédito del BM al Paraguay, administrado por el MAG, está en proceso de ejecución. El aspecto que se relaciona con nuestro tema es la organización de los productores considerando las cuencas hídricas. La buena ejecución del proyecto es fundamental para el agua, la recuperación del suelo y la preservación del medio ambiente.

Reforma estructural significa un cambio o transformación de base y fundamental en las instituciones del país. Son innovaciones o modificaciones en la esencia política de un país, de las reglas de juego que implican actualización a las nuevas circunstancias que se viven y por eso contienen un claro objetivo de modernización: la realidad ha cambiado de tal manera que se necesitan cambios en la estructura política de fondo. Son una puesta al día de leyes, instituciones, estructuras e incluso formas de pensar

Comentario de Mario Buenfil

Detrás de todo instrumento financiero existen dos posibilidades: vía impuestos o que se garanticen con tarifas a través de

los usuarios, las demás opciones son combinaciones. La emisión de bonos debe garantizar que haya suficientes ingresos para pagarlos. Para que las tarifas sean suficientes, bien aplicadas y sin corrupción tiene que haber buena capacidad administrativa, responsable y confiable de los servicios de agua.

Por ello, el desarrollo de capacidades es una función muy importante de un regulador. Además debe exigir competencia laboral, conocimiento en la elaboración de planes, que se sepan demostrar los flujos financieros, que se sepan solicitar las tarifas. Ese apoyo se puede brindar desde el IMTA- México, porque estamos trabajando en cuestiones de capacitación, certificación y competencia laboral.

Comentario de Ilse Peralta, Directora de Asuntos Sociales de SENASA.

Quiero proponer algunos mecanismos de ajuste o condiciones, en base a mi realidad de trabajo con más de 2.300 Juntas de Saneamiento del país: que el Estado paraguayo continúe realizando las inversiones en comunidades rurales con menos de 10 mil habitantes y que de los fondos de regalías se siga invirtiendo en el sector de agua para el mantenimiento de los sistemas, porque en este tema SENASA ya no puede seguir asistiendo a las Juntas de Saneamiento. Por tanto, con respecto a los instrumentos de inversión a largo plazo, creo que sí puede funcionar una articulación financiera para la inversión y el mantenimiento de los sistemas a través de las municipalidades y gobernaciones.

Comentario de Víctor Dacak

Tengo dos propuestas de posibles financiaciones para su estudio: 1) que se establezcan que las regalías de Itaipú y Yacyretá sean direccionadas exclusivamente a los municipios para sistemas de abastecimiento de agua, ya que estos pueden organizarse como prestadores. Los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) otorgan a Paraguay USD 45 millones anuales, lo único que se requieren son "proyectos sólidos"; 2) estudiar la viabilidad de que las municipalidades puedan conformar lo que se denomina la Unidad Nacional Ejecutora del FOCEM, y a través de la Unidad Técnica Nacional del FOCEM puedan tener los fondos para los sistemas de abastecimiento de agua.

Comentario de Mario Buenfil

En el caso de México, aplicamos el cobro por derechos del agua y la descarga de agua residual. Es una buena cantidad de derechos que normalmente los organismos operadores deben trasladar en la tarifa a los usuarios; pero es un buen mecanismo financiero para muchas cosas.

Conclusiones de Rodrigo Mussi

En el Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento se pretende contribuir al fortalecimiento de las capacidades a nivel institucional, con lo que se busca la buena gestión de las instituciones involucradas en agua potable y saneamiento, incluyendo la relación existente entre el sector y el medio ambiente (a través de la SEAM y los recursos hídricos). El programa conjunto también busca contribuir al fortaleci-

miento del capital social, referido a la ciudadanía.

La idea es que al término de este programa conjunto se generen procesos tendientes a que la participación organizada de la ciudadanía en la defensa de sus derechos, en este caso del agua como un derecho humano y un bien público; que la ciudadanía pueda incidir en las políticas públicas de agua potable y saneamiento desde su formulación, y sobre todo incidir a nivel local. Estamos insistiendo mucho en mecanismos de financiamiento, pero en estas palabras están implícitos temas de descentralización y desarrollo local, pues lo que se está sugiriendo aquí es que las municipalidades puedan tener esa opción de prestar el servicio de agua potable.

Conclusiones de Osmar Sarubbi

Tenemos un marco regulatorio que condiciona y da la garantía al mismo tiempo para esas inversiones. No hay que olvidar las posibilidades que he citado sobre la participación privadomixta: son un ejemplo de entrega de calidad en el servicio y eficiencia, que son factores que se deben buscar para dar garantía al usuario. Estoy seguro de que ninguna inversión en el sector que no otorgue la garantía suficiente de calidad en la prestación del servicio será aceptada por la ciudadanía y mucho menos por el Estado.

Conclusiones de Ovidio Otazú

Hemos hablado de mecanismos financieros como las tarifas, señalando la necesidad de cobrar, reducir la morosidad y la fuga de agua. Otro mecanismo sería que los municipios se hagan cargo de la provisión de medidores y de las conexiones al grupo de población vulnerable. Hablamos de la participación de una serie de donantes y de la necesidad de coordinar esos recursos. En este punto, Víctor Dacak nos indicó dos instrumentos a tener en cuenta: 1) la elaboración de buenos proyectos con los municipios para calificar a los fondos del FOCEM, esta ventana es muy interesante y se la debería trabajar; 2) el otro mecanismo se refiere al direccionamiento de las regalías, punto crítico considerando la capacidad de absorción de los recursos, en especial por la probabilidad casi cierta de triplicación de los royalties. Para eso se necesitarán capacidad de gestión y profesionalismo con ética y valores.

Conclusiones de mesas y conclusiones finales

LUIS SISUL

*Consultor del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento
Conclusiones de la Mesa 1. Los bonos
municipales y cajas municipales para la
financiación del sector.*

Se mencionó que Paraguay es uno de los países con mayor disponibilidad de agua per cápita en la región. Paradójicamente es uno de los países con menor provisión de los servicios de agua potable y saneamiento.

La inversión necesaria para llegar a las metas del milenio y mejorar todas aquellas soluciones de saneamiento sería de unos USD 733 millones en ocho años (USD 91 millones al año). A este respecto, se debatió sobre como financiamos esta inversión desde el punto de vista de la financiación municipal. Una de las opciones analizadas fue la utilización de mecanismos financieros como los fideicomisos, la titularización, el leasing y otros que puedan dar la garantía necesaria a los inversionistas.

Se concluyó que muchas municipalidades tienen potencial para utilizar instrumentos de mercado, siempre y cuando se elaboren proyectos sólidos y se estructuren apropiadamente las fuentes de financiamiento. Los puntos centrales son: capacidad de gestión, proyectos sólidos y bien planificados y transparencia. Una pregunta sería: ¿qué hacen los gobiernos locales con toda la transferencia del Gobierno central? más de USD 200 millones anuales.

Se recomendó acompañar el proyecto de ley sobre fideicomiso para el financiamiento de proyectos vía proyectos de los gobiernos locales. Así como delimitar las competencias entre la ESSAP y los municipios. Una idea interesante podría ser la creación de Consejos de Agua departamentales y municipales con la sociedad civil. Se sugirió realizar una serie de trabajos conjuntos sobre los instrumentos de mercado con las opciones más pragmáticas y transparentes.

OVIDIO OTAZÚ

*Consultor del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento.
Conclusiones de la Mesa 2. Mecanismos
innovadores para la financiación del sector.*

El tema de los mecanismos innovadores no sólo nos preocupa en el contexto de este seminario, sino que también es un tema

que se está tratando en otros foros, como el Grupo Temático de los ODM. Es decir, este tema está en la agenda nacional e internacional.

El Grupo Piloto de los ODM concluyó en octubre de 2009 que se requiere más solidaridad frente a la crisis, y los mecanismos innovadores para la financiación del desarrollo son fundamentales.

El Grupo Piloto es el principal foro de movilización en torno a estos mecanismos y agrupa actualmente a 59 Estados del norte y del sur, así como a organizaciones internacionales y ONG's. Recomienda considerar los siguientes mecanismos de financiación:

- Contribuciones obligatorias (tributos).
- Contribuciones voluntarias (donaciones y transferencias).
- Garantías de préstamos a los Gobiernos locales.
- Mecanismos de mercado (préstamos internacionales y locales).

El Grupo Temático de los ODM señala como probables mecanismos de acción la microfinanciación, los fondos rotativos, las garantías locales como el fideicomiso u otro similar, la participación de los municipios y de la sociedad civil local, y la responsabilidad social empresarial.

Referente a los mecanismos de financiamiento señala que los gobiernos cuentan con recursos propios y transferencias, préstamos externos, donaciones locales y externas, fondos especializados (por ejemplo, Banobras, Findeter) y acceso al mercado con apoyo institucional. Adicionalmente se plantea la necesidad de mejorar substancialmente la recaudación propia y transparentar los gastos, además de reducir los gastos corrientes.

De las presentaciones y consideraciones realizadas en la Mesa de Trabajo se han llegado a las siguientes sugerencias:

- Utilizar el ejemplo de los fondos rotativos.
- Utilizar los royalties para el mantenimiento del sistema de agua potable y saneamiento.
- Cobrar las tarifas existentes y reducir la morosidad.
- Direccionar un porcentaje determinado de las transferencias a los gobiernos locales para el financiamiento de los proyectos de agua potable y saneamiento.
- Elaborar proyectos de agua potable y saneamiento para que las municipalidades sean elegibles de los recursos del FO-CEM.
- Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales y reducir los gastos corrientes.
- Aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario y de los otros tributos municipales.
- Presupuesto participativo y rendición de cuentas.
- Coordinación interinstitucional para el mejor uso de los recursos financieros.

Al concluir, se mencionó cuanto sigue:

- Fortalecer las capacidades de gestión, administración y financiera de las empresas dedicadas al sector.

- Practicar la rendición de cuentas y mantener un apropiado historial crediticio.
- Trabajar participativamente entre los sectores involucrados.
- Identificar y elaborar proyectos con solidez técnica y financiera.
- Generar mecanismos para no depender exclusivamente de las transferencias de royalties.

1.8. Clausura

BENIGNO LÓPEZ

*Miembro del Directorio del BCP
Palabras de Clausura*

Un rápido repaso de las exposiciones y debates de los temas expuestos nos lleva a pensar en lo mucho que queda por construir en el sector de agua potable y saneamiento en el Paraguay. Los indicadores apuntan a que el acceso al agua potable tiene aún mucha demanda insatisfecha, en especial en las zonas rurales.

La necesidad de cobertura o de acceso a los servicios sanitarios de alcantarillado tiene aún mayor margen de acción a desarrollar, y es mayor la responsabilidad pública o privada a comprometer en la satisfacción de las necesidades y demandas.

El señalamiento de estas carencias es apenas el principio motivador de la acción colectiva. Más allá de las cuestiones técnicas de diseño de la oferta de estos servicios están los arreglos institucionales y de coordinación que deben resolverse para que unos bienes públicos o semipúblicos sean encarados por la acción pública o la iniciativa privada. Una visión a los problemas no lleva a plantear la participación del sector público en los proyectos que, por su naturaleza, deben ser atendidos inevitablemente por la inversión pública, hasta que las condiciones económicas se tornen rentables para la iniciativa privada.

Ahora bien, la experiencia indica que el financiamiento privado a proyectos públicos debe enmarcarse en criterios de racionalidad y prudencia, de modo que las experiencias exitosas alienen continuos financiamientos privados. El endeudamiento de los gobiernos locales sin las debidas previsiones puede terminar dañando la credibilidad en el endeudamiento público. La existencia de escalas mínimas y costos crecientes conducen a la necesidad de regulaciones y ordenamientos en el campo de los servicios de agua y alcantarillado.

En el marco de estos arreglos institucionales deberán concebirse proyectos para hacerlos rentables económicamente y, en consecuencia, atraer la inversión y el financiamiento privado.

Es indudable que se necesita mucho esfuerzo de organización institucional y un esfuerzo económico para alcanzar las metas del milenio.

Si bien el financiamiento de los gastos del Gobierno mediante impuestos es una realidad, como se verificó en los últimos años, el sector público no cuenta con todos los recursos necesarios. También es posible que los programas del sector privado permitan una expansión de los servicios de agua potable en los próximos años. Para ello habría que potenciar y motivar a los inversionistas nacionales e internacionales para que participen en la financiación de proyectos de infraestructura, que le permitan al Paraguay aumentar en forma radical los niveles de cobertura y calidad de los servicios relacionados al acceso de agua potable, y especialmente al saneamiento público. Si bien, como se observa en varios países, organizaciones crediticias multinacionales participan en el financiamiento de proyectos y desarrollo del sector agua, esto tampoco es suficiente. Es necesario que los gobiernos formen buenas alianzas con el sector privado para llevar adelante estos proyectos que cubran la fracción de recursos financieros requeridos.

Para alcanzar las metas es necesario incrementar la articulación entre el Gobierno central y los gobiernos locales, y de estos con el sector privado. Nuestro país debería considerar la posibilidad de hallar en el sector privado fondos aplicables a la inversión en proyectos sociales que complementen el esfuerzo del gasto público. La exploración de estas opciones puede considerar a figuras o instrumentos financieros existentes como el fideicomiso u otras que se requieran: en el BCP estaremos siempre predisuestos a estudiar su viabilidad.

La idea y experiencia desarrolladas en este Seminario dejan instalado el debate entre los principales actores nacionales y extranjeros acerca del financiamiento de los servicios de agua potable y saneamiento en nuestro país. Alentamos a que los estudios acerca del financiamiento de estos servicios faciliten instrumentos o mecanismos innovadores que permitan a la iniciativa privada acompañar el esfuerzo público en este sector.

RODRIGO MUSSI BUZARQUIS

*Coordinador del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento
Palabras de Clausura*

En primer lugar, quiero decirles que este seminario fue muy discutido para su aplicación y puesta en marcha, porque primeramente no sabíamos cómo iba entender la gente el tema de los instrumentos financieros y su relación con las políticas públicas.

Por tanto, ante eventuales incursiones que pudieran resultar inadecuadas, hemos realizado una primera reunión de Mesa de Expertos el pasado 29 de octubre, donde reunimos a la mayoría de los expertos a nivel nacional, quienes nos manifes-

taron su aprobación por tratarse de una iniciativa aceptable y discutible.

Por otro lado, deseo plantearles que debemos focalizarnos más en el problema principal que tenemos: en Paraguay el porcentaje de la población que no tiene acceso a agua potable y saneamiento es muy elevado, y las metas de los ODM para el año 2015 sugieren que al menos el 65% de la población en Paraguay pueda tener acceso al agua potable y saneamiento.

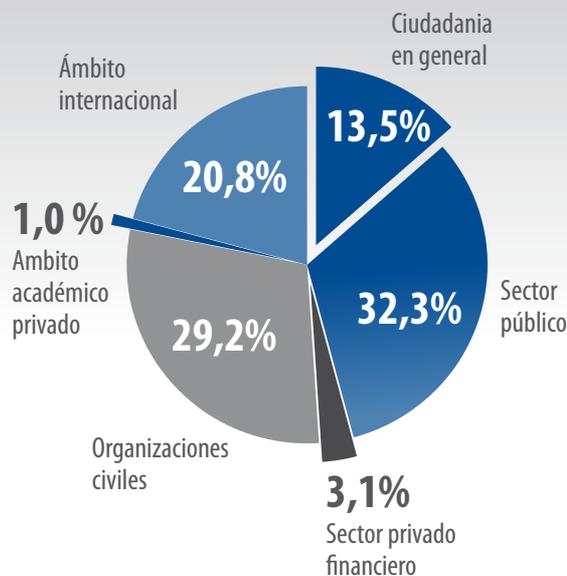
Aquí hay binomio conceptual: el agua potable y el saneamiento deben ir siempre juntos, así como la protección del medio ambiente. El instrumento para abordar esta problemática en Paraguay es el programa conjunto, ya explicado al inicio.

Para concluir, deseo invitar a las siguientes actividades que tenemos previsto realizar durante el resto de este año: en primer lugar, el Seminario Internacional sobre Regulación y Prestación de los Servicios del Sector de Agua potable y Saneamiento (el 26 y 27 de noviembre en el Hotel Guaraní).

Y luego habrá una continuidad de este encuentro a nivel local, con la realización de un Seminario Nacional en la ciudad de Villarrica el 11 de diciembre. Allí estarán involucrados todos los gobernadores e intendentes con sus correspondientes juntas municipales y departamentales, a los efectos de presentarles estas ideas y empezar con ellos un diálogo constructivo.

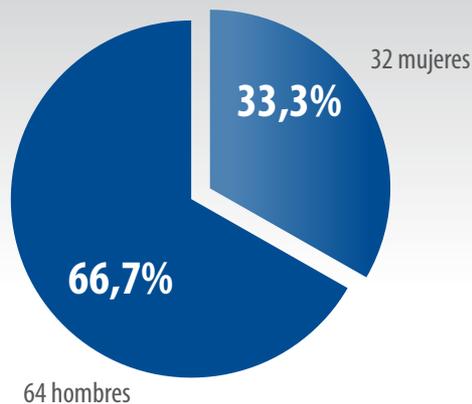
Gracias a todos por su presencia.

Perfil de Participantes por Sector



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.

Perfil de Participantes por Género



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.





SEMINARIO NACIONAL

**INSTRUMENTOS DE
INVERSIÓN A LARGO
PLAZO PARA LA
FINANCIACIÓN
DE POLÍTICAS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO**



Autoridades

Enrique Salyn Buzarquis

Presidente de la Honorable Cámara de Diputados.

Elvio Segovia

Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior

Osmar Ludovico Sarubbi

Presidente del ERSSAN

Celso Troche Álvarez

Gobernador del Departamento de Caazapá

Walter Stockl Nopper

Gobernador del Departamento de Boquerón

Gustavo Alfonso González

Gobernador del Departamento de Guairá

Federico Alderete

Intendente de Villarrica

Ricardo Yorg

Oficial de Programa de Gobernabilidad del PNUD-Paraguay

Presentación

El 11 de diciembre de 2009 tuvo lugar, en la ciudad de Villarrica, el Seminario Nacional sobre Instrumentos de inversión a largo plazo para la financiación de políticas de agua potable y saneamiento, orientado más específicamente a gobernadores e intendentes y sus juntas departamentales y municipales. El evento contó con la participación de destacados especialistas nacionales, tanto del sector público como privado, así como disertaciones magistrales del Presidente de la Cámara de Diputados, el Vice Ministro del Interior, el Intendente de Villarrica y destacados expositores nacionales.

En dicho evento quedaron claramente planteados una serie de temas como: la importancia de la descentralización como herramienta clave para promover el desarrollo local y en ese proceso encarar con más realismo y viabilidad los proyectos de agua y saneamiento; la necesidad de trabajar en promover y fortalecer el capital social como instrumento básico para el involucramiento de las comunidades en los proyectos vitales como es el caso que nos ocupa. A consecuencia de lo anterior surge el empoderamiento como condición básica para la supervisión apropiada y sostenibilidad de los proyectos, la necesidad del cambiar el modelo vigente y con ello buscar nuevos mecanismos de financiamiento, prácticos y transparentes (como es el caso del fideicomiso).

Mediante las exposiciones e intercambio de experiencias sobre distintos puntos relacionados con el tema del financiamiento, se pudo percibir que los distintos actores sociales y representantes de los gobiernos tienen idea clara del problema, su magnitud y la necesidad de buscar soluciones realistas y duraderas. El reconocimiento del pleno del seminario se puede sintetizar en que el sector de agua constituye un "catalizador para el progreso en salud pública, educación y reducción de la pobreza y como una fuente de dinamismo económico".

En las exposiciones del seminario, se podrá percibir que existe una necesidad imperiosa de encarar planes integrales de agua potable y saneamiento en el interior del país, en especial en las comunidades aisladas. No obstante, estos esfuerzos deben estar bien estructurados técnicamente y deben contar con el debido sustento político y apoyo de los pobladores del lugar: una vez que se integren estos aspectos básicos en un esquema realista y proactivo se podrá empezar con los programas pilotos y los planes de financiamiento experimentales, utilizando el fideicomiso y los esquemas compensatorios de financiamiento.

No obstante, el proceso debe ir acompañado de la creación y consolidación de la sociedad civil, que implica articular debidamente los planes y programas de desarrollo con los futuros beneficiarios e integrar en ese proceso a las autoridades locales, así como a las fuerzas vivas del distrito. Luego debe existir consenso político a nivel del Gobierno central y generar un proceso de diálogo y cooperación entre todos, siendo elementos transversales el empoderamiento y la responsabilidad de los beneficiarios del proyecto y las autoridades más cercanas. Este es el modelo que está demostrando viabilidad en la región y que como primera síntesis de este esfuerzo se podría recomendar.

Para concluir esta presentación señalamos que los ODM al 2015, referidos a los servicios de agua y saneamiento constituyen una agenda central para los gobiernos locales (municipalidades y gobernaciones), por la incidencia que este sector tiene en forma directa sobre la calidad de vida de la población.



Palabras de apertura

RICARDO YORG

*Oficial de Programa de Gobernabilidad, PNUD
Paraguay*

Bienvenidos a todos y todas. Un agradecimiento muy especial a los miembros de mesa, específicamente al presidente de la Cámara de Diputados, Enrique Salyn Buzarquis; al viceministro de Asuntos Políticos, Elvio Segovia; al gobernador del Departamento de Caazapá, Celso Troche; al gobernador del Departamento de Boquerón, Walter Stockl; al gobernador del Departamento de Guairá, Gustavo Alfonso González; al intendente de Villarrica, Federico Alderete; y al presidente del ERSSAN, Osmar Ludovico Sarubbi.

Quisiera hacer una pequeña introducción, aprovechando la presencia del Presidente de la Cámara de Diputados y de todas las autoridades presentes, para hablarles del tema de gobernabilidad. Esto, teniendo en cuenta que el Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento, en cuyo contexto se está desarrollando este Seminario Nacional, está incluido en la Ventana de Gobernanza Económica.

Quisiera enfocar la gobernabilidad no solamente desde el punto de vista de las interacciones del Estado y del poder, o de la permanencia del Gobierno en el poder; sino también hablar de lo que llamamos gobernanza democrática o gobernabilidad democrática. Son interacciones del Estado no solamente a nivel político, sino también a nivel económico y social: incluye esas tres dimensiones. El PNUD cree en una gobernabilidad con principios democráticos, en una gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.

En este punto se inserta el Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento, cuyo objetivo es brindar y expandir las oportunidades de las personas para tener acceso al agua potable y al saneamiento básico, mediante esquemas de financiamiento innovadores; siendo éste el tema de este seminario.

¿Porqué qué el Sistema de Naciones Unidas se involucra en estos temas? ¿Porqué este programa conjunto está en el área de gobernabilidad y no en la de medioambiente, ya que es un tema de agua potable y saneamiento? Porque el principal problema en relación al agua y saneamiento pasa por un esquema de gobernabilidad, falta mayor coordinación interinstitucional dentro del propio Estado, y además en relación con la sociedad civil y con el sector privado.

Muchas gracias a todos y a todas.

ENRIQUE SALYN BUZARQUIS

Presidente de la Honorable Cámara de Diputados

Mis felicitaciones a los organizadores de este evento, pero no sin antes saludar al señor intendente de la ciudad de Villarrica, Federico Alderete; muchas gracias por recibirnos en su querida comunidad. Igualmente a los queridos gobernadores de los departamentos de Guairá, Caazapá y Boquerón, al señor viceministro, a las autoridades y a todos los presentes.

Es una honra para mí participar de este evento y estoy seguro de que va a marcar un hito muy importante en la historia de este país, por enmarcarse dentro de la descentralización. Tenemos que fortalecer la descentralización para que los recursos del estado sean asignados conforme a la Constitución Nacional y su uso sea debidamente coordinado entre los distintos actores afectados.

El problema del agua es caótico en el Paraguay. ¿Cuánto por ciento de la población paraguaya tiene cobertura de agua potable en la zona urbana y en la zona rural? Esto es política de Estado, pero la política de Estado va a funcionar el día que nos pongamos de acuerdo y el día que nos decidamos a institucionalizar, definitivamente, la República del Paraguay. La política del agua la tenemos que hacer juntos, institucionalmente, los municipios con la participación de la ciudadanía: controlémosnos todos los unos a los otros. Quién mejor que las comunas, que nosotros mismos que conocemos nuestra realidad.

Señores gobernadores, señores intendentes, el futuro es nuestro y hoy más que nunca el país necesita de nuestra decisión: construyamos todos juntos una política pública conducente, y dentro de esta política trabajemos todos juntos por el tema del agua. El agua le da vida y dignidad a nuestra gente.

Les felicito por la iniciativa, les agradezco por la invitación y las puertas de la Cámara de Diputados están abiertas, estamos para acompañar emprendimientos nobles como este.

Muchas gracias.

ELVIO SEGOVIA

Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior

Mis saludos a todos y a todas. A los miembros de la mesa; a los señores gobernadores, al señor Intendente Municipal de la ciudad de Villarrica, al señor Presidente del ERSSAN, al amigo Ricardo Yorg y a todas las autoridades presentes.

Es muy importante discutir, dialogar, asumir posiciones y generar propuestas con respecto al agua potable y saneamiento y, como señaló Ricardo Yorg, desde la perspectiva de la gobernabilidad, desde la perspectiva de las instituciones y de la ciudadanía. Es importante tener en cuenta este enfoque porque la ciudadanía es la que debe ser beneficiaria de los servicios públicos de agua potable y del servicio público de saneamiento.

En ese sentido, la gobernabilidad es la clave que nos puede permitir desarrollar políticas y programas tanto de agua potable como de saneamiento. El agua potable y el saneamiento son servicios elementales e impostergables. Y como bienes públicos deben ser igualitarios y universales, deben tener la posibilidad de ser extendidos a todas las familias y hogares de nuestro país. Y esa perspectiva nos debe llevar a analizar mejores alternativas para que cada familia de nuestro país cuente con el servicio.

Lo que debe guiar la discusión es cómo hacer universal e igualitario el servicio: eso es lo fundamental en la formulación de una política pública. Quizás tendríamos que volver a analizar la propuesta de descentralización de este servicio, quizás hasta llegar a la municipalización de los servicios de agua potable y saneamiento.

¿Por qué? Básicamente porque son los gobiernos municipales los que tienen más cerca a la ciudadanía y los que pueden desarrollar con mayor facilidad las acciones necesarias para que se concrete el acceso a estos servicios públicos. Los compañeros y compañeras de SENASA van a mostrar cómo se puede trabajar el tema de agua desde las comunidades con los municipios y esa es una lección aprendida en nuestro país. Yo no quiero alargar la reflexión pero sí agradecer a los organizadores, en primer lugar, por el tema que ponen aquí en la mesa para que dialoguemos entre todos. Y también, por haber elegido a Villarrica como lugar para llevar adelante este seminario. Y digo Villarrica porque aquí hay una experiencia muy particular en el tema de agua que llevé también muchos años de trabajo, diálogo y discusión. Tuvo una solución favorable que puede ser un buen ejemplo para el programa conjunto. Les agradezco la oportunidad que nos brindan de poder participar y compartir con cada uno de ustedes.

CELSE TROCHE ÁLVAREZ

Gobernador del Departamento de Caazapá

Muy buenos días para todos y todas. Gracias por la invitación y felicitaciones a los organizadores por este importante seminario. Los gobiernos departamentales y municipales necesitamos la descentralización, ese modelo que nos permita trabajar mejor con nuestra gente en el tema del agua y otros de nuestro plan de acción.

Queremos gobernar desde nuestros departamentos, no desde la capital, pues las burocracias y las trabas actuales prácticamente no nos dan tiempo de estar en nuestro departamento gobernando. Por ello tenemos que apuntar en la descentralización efectiva y constructiva, pues somos los gobernadores y los intendentes quienes mejor conocemos las realidades locales.

En el Departamento de Caazapá tenemos problemas de agua: en la ciudad de Caazapá no tenemos más de cinco horas diarias de agua. Pero hoy, gracias al Presupuesto del Plan Anticrisis, estamos invirtiendo Gs. 1.600 millones en la búsqueda de solución del problema.

Pido al programa conjunto y a las organizaciones de desarrollo que trabajemos en la descentralización, porque sabemos que con el diálogo y la participación de toda la ciudadanía vamos a encontrar la solución de nuestros problemas locales y regionales. Queremos trabajar con ustedes en nuestras comunidades para encontrar más expeditas soluciones a los problemas locales. Muchas gracias.

WALTER STOECKL NOPPER

Gobernador del Departamento de Boquerón

Buenos días a todos y todas. Agradezco a las autoridades, a los representantes del programa conjunto por realizar un foro de este tipo, con la participación de autoridades regionales, municipales, concejales departamentales, municipales y ciudadanía en general.

En el Chaco tenemos peculiaridades en el manejo de agua. Seguramente ya han escuchado que estábamos pasando por una tremenda sequía en la zona, donde las características especiales climatológicas y la forma del suelo no nos permiten tener agua subterránea, sino que dependemos directamente del agua de lluvia. Y estamos en pañales en lo que se refiere a potabilización de agua y al saneamiento.

Gracias al programa conjunto estamos iniciando un proceso de mejoramiento de nuestras capacidades en el manejo del agua. En esto es importante involucrar a la ciudadanía, para el mejor manejo de sus recursos naturales y económicos. Podemos demostrar que tenemos capacidad de gestión.

El manejo de agua es lo primordial para la salud, la capacidad de trabajo, y con ello potenciar el desarrollo de nuestro departamento. En ese sentido, con estos foros espero que estemos iniciando un proceso que se debe proyectar en acciones para que pronto tengamos el resultado deseado. Porque en nuestra zona estamos en una etapa muy crítica que queremos superar.

Eso es lo que esperamos, y creemos que con esto nosotros podemos dar inicio a ese proceso, en donde nos involucremos todos, ciudadanía, autoridades, instituciones del Gobierno y organismos de desarrollo. Muchísimas gracias.

GUSTAVO ALFONSO GONZÁLEZ

Gobernador del Departamento de Guairá

Muchas gracias. Buenos días para todos y todas. Cuando me invitaron a participar de este evento, me llamó la atención el título: "Instrumentos de inversión a largo plazo para la financiación de políticas de agua potable y saneamiento". Entonces me convencí que sería un evento interesante, pues ese es el punto álgido en nuestra gestión: la financiación.

Una gobernación como la del Guairá tiene un presupuesto de Gs. 15.700 millones para el 2009 y las necesidades para agua requieren un mínimo de 70 sistemas de agua potable (Gs. 24 mil millones). Itaipú este año otorgó USD 25 millones a la ANDE como contrapartida para el mejoramiento de sistemas de electrificación en zonas rurales, como parte de los USD 60 millones de los fondos sociales de Itaipú.

¿Qué es más importante: tener buena electricidad o tener agua potable y salud? Es allí donde debemos trabajar sobre las políticas públicas y estar en condiciones de acercar a las autoridades nacionales sólidas propuestas sobre los temas nacionales y sus respectivas prioridades. Por ello, para una mejor articulación de las políticas públicas es fundamental la descentralización. Con ello podemos ayudar a una mejor asignación de los recursos en función a las prioridades sentidas en cada lugar y circunstancia.

Espero que este seminario nos dé una orientación para que tengamos instrumentos de inversión a largo plazo para la financiación de políticas de agua potable, porque el problema está en la financiación. Muchas gracias.

FEDERICO ALDERETE

Intendente Municipal de Villarrica

Muy buenos días. Para mí es un honor de que Villarrica sea sede de este importante Seminario Nacional sobre "Instrumentos de inversión a largo plazo para la financiación de agua potable y saneamiento". Espero que en esta jornada se arriben a conclusiones que puedan servir definitivamente para que nuestro país pueda contar con una amplia cobertura en los servicios de agua dulce y saneamiento. Coincido plenamente con lo que decían el Gobernador de Guairá y el Presidente de la Cámara de Diputados, sobre que esto no sea un seminario más.

Nuestro país se caracteriza por tener una de las cifras de disponibilidad per cápita de agua más altas del mundo. Sin embargo, la cobertura es muy baja. Sabemos que la financiación es un problema y se realizan comparaciones internacionales, no obstante en nuestro caso los municipios reciben una transferencia exigua de fondos de los distintos niveles de gobierno. En el caso del impuesto inmobiliario la transferencia es residual y del IVA se apropia en la totalidad el Gobierno central. ¿Creen que podemos implementar políticas de inversión a largo plazo con los municipios, pero sin fuentes de recursos?

Los municipios tenemos escasos recursos y se nos exige mucho, hasta la prensa debería revisar sus enfoques en los temas municipales y en la gestión municipal. Entonces va una reflexión ¿cómo vamos a ejecutar políticas públicas, entre ellas la de agua, si los municipios somos privados de nuestras fuentes genuinas de recursos, más aun observando la comparación regional?

Coincido con el Presidente de la Cámara de Diputados, admiro su coraje por haber presentado un proyecto de descentralización: sobre este particular debemos trabajar para luego aplicar gradualmente la descentralización en la República del Paraguay.

¿Ustedes creen que no vamos a manejar 10 veces más de nuestro presupuesto? ¿Y vamos a tener que esperar a que Itaipú nos tire sus migajas, cuando le sobran sus royalties después de haber pagado todos los sueldos de los funcionarios públicos? Siendo que la ley establece 15 días de plazo para las transferencias a las gobernaciones y los municipios.

Para ir concluyendo, me preocupa que todos los proyectos de políticas públicas del país estén condicionados a las transferencias de Itaipú. Ahora se recibe USD 120 millones al año, con esto podríamos financiar varios proyectos como: reforma agraria, educación, agua, energía eléctrica. Ahora se recibiría tres veces más, pero sin orden, planificación y sin la debida descentralización ¿avanzaríamos?

¿Por qué no vemos otra fuente de ingresos que no sean solamente Itaipú y Yacyretá? Me dirán que es por culpa del Impuesto a la Renta Personal? Al parecer la centralización todavía está entre los paradigmas de los gestores de la política pública a nivel de Gobierno central.

Por favor no exijan a los municipios lo que no pueden porque no tienen recursos. Sean realistas y distribuyan los recursos del erario público con mayor realismo, facilítenos los recursos para que nosotros podamos hacer frente a nuestros propios problemas y poder tramitar financiamientos de organismos internacionales. Porque nosotros, los locales, los lugareños, sabemos cuidar mejor nuestras pertenencias. Ahora bien, voy a tocar una caja secreta que tienen los políticos: soy un convencido de la iniciativa privada, porque la experiencia nos indica que es la única forma de desarrollarnos; pero no a ultranza. Por ello, esta alternativa debemos explorar en serio para la obtención de financiamiento para los servicios públicos.

Los juegos de azar no pueden estar en manos de particulares, ese es un botín que manejan los políticos en cada departamento. Se enriquecen y no traen ningún beneficio social. Les voy a hacer un cálculo comparativo ¿cuánto se recauda solamente en quiniela por día? USD 1.500.000; que multiplicando por 30 días y 12 meses alcanza aproximadamente USD. 550 millones al año. Miren, ya estamos más que duplicando lo que Itaipú nos puede dar en un año. Si consideramos la lotería, el bingo y los casinos, la recaudación podría superar los USD 1.000 millones al año. Entonces, la fuente de financiamiento estaría en una articulación apropiada de los tributos cuya aplicación respondería a la "justicia distributiva".

Muchas gracias.

OSMAR SARUBBI

Presidente del ERSSAN

Buenos días a todos y todas. Luego de escuchar las brillantes palabras que me antecedieron, quiero resaltar la unanimidad de los gobernadores en pedir la descentralización, pues hoy nos toca un tema fundamental que es la descentralización de agua potable y alcantarillado sanitario. Éste es un tema que está sumamente avanzado para que se pueda dar progresivamente.

Es importante que estas reuniones no terminen en meros discursos. Para eso, desde cada Gobierno pueden planificar mejor la cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario. Evidentemente eso se podrá realizar con acciones integrales de los gobiernos departamentales y municipales, así como una inclusiva participación ciudadana.

Y término señalando que los proyectos deben ser económicamente sostenibles, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos. Gracias.

Conferencias magistrales

RODRIGO MUSSI BUZARQUIS

*Coordinador del Programa Conjunto
Gobernabilidad en Agua y Saneamiento*

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento se está ejecutando con un fondo que ha aportado el Gobierno Español para el cumplimiento de los ODM. Se enmarca dentro de un programa más amplio que se llama "Gobernanza económica democrática"¹.

En este caso, con el fondo para el logro de los ODM se trata de aportar las intervenciones que mejoren el acceso a los servicios públicos y su prestación. Se busca también incrementar la eficacia de dichos servicios públicos y su accesibilidad a nivel nacional, departamental y distrital.

El programa conjunto se enmarca en el cumplimiento del ODM 7, que consiste en garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Una de las metas del ODM 7 consiste en reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Para medir el avance de estos objetivos y de estas metas, se han definido una serie de indicadores, tales como: proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable y proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento.

En cuanto a la problemática del sector de agua potable y saneamiento, se observa una fuerte debilidad en cuanto a las capacidades institucionales en cuanto a rectoría, regulación y prestación del servicio. Existe además una descoordinación de acciones y resultados, que va generando modelos sin planificación. También existe un marco legal ineficiente, que se verifica en las brechas existentes en la actualidad. Otro inconveniente es que tanto los gobiernos departamentales como las municipalidades tienen poca participación en el sector. Se observa también una debilidad ciudadana: la gente todavía no está preparada o fortalecida para ejercer sus derechos (el agua es un derecho humano fundamental). Por último, otro factor importante en la problemática del sector es la falta de mecanismos de financiamiento de obras.

El Programa Conjunto Gobernabilidad en Agua y Saneamiento busca fortalecer la capacidad institucional, por un lado, y la ciudadanía, por otro, para el ejercicio de sus derechos, sobre todo el acceso al agua. Uno de los efectos esperados del programa conjunto es el desarrollo de modelos de financiamiento para la infraestructura de agua y saneamiento, a través de instrumentos financieros locales que apunten a la sostenibilidad del sistema. Ello implica mecanismos a largo plazo. El objetivo es,

además, que la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento y la infraestructura contemplen el uso de los recursos en los tres niveles del gobierno.

La innovación y creatividad apuntan a como se podrían constituir estos instrumentos financieros de inversión: se habla de fideicomisos, mandamientos, bonos, préstamos, entre otros. Nos encaminamos a obtener dos resultados: diseñar un modelo financiero público-privado para gobiernos departamentales y municipales; y que dichos gobiernos municipales y departamentales lo implementen.

ELVIO SEGOVIA

Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior

Claves para comprender el desarrollo local: capital social y políticas públicas.

Varias de las intervenciones anteriores han señalado alguno de los aspectos que yo voy a reiterar, tales como las condiciones de gobernabilidad y del equilibrio macroeconómico, como fundamentos para sustentar las políticas públicas redistributivas, que deben ser universales e igualitarias. Además necesitamos salud, alimentos y educación para ser económicamente productivos, en complementariedad con necesidades de equipos, instalaciones y transportes.

La economía requiere de seguridad y de servicios que favorezcan al trabajo productivo. En paralelo a lo anterior, se deben fomentar redes de cooperación que faciliten la acción colectiva para el beneficio mutuo. Todo esto es necesario, efectivamente, si queremos condiciones de desarrollo y de gobernabilidad.

Hay que incrementar la oferta de los servicios públicos, en particular en agua y saneamiento, mejorando la gestión de los organismos del Estado. Esto es una condición necesaria pero no suficiente: debe tenerse en cuenta que aún logrando importantes mejoras a la administración del Gobierno central, no será suficiente si no existe capacidad de adecuación a los requerimientos de los gobiernos locales específicos. Esto sería como dotar a los hospitales públicos de vacunas, sin que los padres se interesen en la aplicación de las vacunas. Asimismo, no es suficiente con proveer créditos e insumos a familias o a asociaciones si no existe la capacidad de emplearlos adecuadamente.

Existen elementos que vinculan los aspectos de desarrollo local y capital social, tales como una visión de comunidad con la que la gente se siente identificada y comprometida. De otra forma, sin importar lo que se haga, la gente siempre se sentirá alejada de los proyectos, debido a que estos muchas veces no responden a las expectativas y a las formas de entendimiento de las comunidades. Por otro lado, debe haber líderes capaces de conducir esa visión, hacia lo que la comunidad espera y quiere para sí misma.

Otro aspecto es la institucionalidad y la organización que favorezcan la coordinación para realizar acciones de beneficio mutuo. Y cuando hablamos de liderazgo o de visión de comunidad, no es una función solamente de los vecinos sino también de las autoridades locales, quienes deben ser suficientemente ordenadas y tener bien claros los objetivos de la sociedad civil. Deben existir mecanismos que permitan mantener la alineación entre la acción de los líderes y las necesidades de las comunidades. Tenemos que mantener una acción mutua, una acción conjunta, una reciprocidad entre las instituciones, los liderazgos, las comunidades, para que efectivamente podamos cumplir con nuestros objetivos. De lo contrario, si no existe la convivencia pertinente, si no existe reciprocidad ni solidari-

Tipos de capital social

Estructura / vinculante

Consejos nacionales multisectoriales para el desarrollo (gobierno-sociedad civil):
Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)

Estructura / de puente

Consejos comunitarios: redes para el desarrollo regional (Gobierno nacional y local - sociedad civil)

Estructura / aglutinador

Comisiones vecinales, equipos de salud comunitaria

Cognitivo / vinculante

Gobernabilidad, patriotismo, respeto a la ley, confianza en las instituciones.

Cognitivo / de puente

Credibilidad entre actores, cohesión social (aptitud colaborativa que produce un clima de cambio).

Cognitivo / aglutinador

Reciprocidad, tolerancia, confianza, honestidad, coherencia.

dad, no lograremos los objetivos, por más bien identificados y formulados que los tengamos.

¿Cómo se puede crear el capital social? Se tiene que partir con la realización de encuentro de vecinos y vecinas de cada cuadra, en cada comunidad, en cada distrito, que posibilite la identificación de valores y objetivos comunes: eso es fundamental. Cuando hablamos de capital social, tenemos que tener claro qué valores compartimos; después se los puede medir en dinero por lo que logramos juntos, pero primero tenemos que identificar los valores comunes.

Existe una metodología que se llama “crear para ver”, que es fundamental para fortalecer las organizaciones a través del fomento del capital social. Es muy importante que este capital social nos haga pensar no solamente en una cuestión concreta sino también en un futuro. Esto sería crear el capital social, el cual es un poderoso elemento de articulación entre las organizaciones de bases y las políticas públicas.

Al concatenar las relaciones de las personas con los objetivos comunitarios y el capital social, aparece la dimensión del capital humano para generar la capacidad de trabajar juntos. Pero también hay que tener una gestión clara en función a los resultados que queremos alcanzar. Si no sabemos qué queremos alcanzar, no vamos a ir a ningún lado.

Si tenemos capital humano y capital social para juntar, tiene que haber liderazgo entendido no como una cuestión individual sino colectiva, en un ejercicio democrático. Otro aspecto fundamental es que si nos juntamos, dialogamos y tenemos claros los resultados que queremos alcanzar, vamos a tener consenso. Por ello, alentamos a los gobiernos locales y a la sociedad a que sumen sus esfuerzos en construir el capital social, la confianza y la cooperación.

En la aplicación de políticas públicas se puede procurar el desarrollo del capital social como una medida o un instrumento de inversión y tiene una característica particular: el capital social no se deprecia. Otros tipos de capitales se deprecian o pierden su valor. Si nosotros sostenemos una organización durante cinco años, va a subir el capital social; es el único capital que no se va a depreciar.

La construcción de capital social debe ser objeto de atención por parte de las municipalidades, de las localidades, propiciando la vinculación entre vecinos para la generación de confianza. Hay que trabajar comunidad por comunidad para que identifiquen sus objetivos y sus valores: qué quieren lograr y en base a qué; no solo objetivos sino también valores.

Otro punto es la coordinación entre las instituciones públicas. La existencia de capital social en las comunidades y de coordinación interinstitucional con el gobierno municipal facilitaría un movimiento socio-gubernamental favorable a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano en su conjunto.

Por tanto, este trabajo que nos permite identificar objetivos comunes en base a valores concretos, va a hacer que se logren los resultados y que se constituya un movimiento socio-gubernamental; no sólo la sociedad civil se moviliza, sino también se movilizan las instituciones públicas en forma conjunta.

Con relación a otro aspecto se encuentra la mejora en la calidad de la información proporcionada a la ciudadanía: esto es clave, porque otro bien que es fundamental para el desarrollo es la información. Hay que democratizar la información, hay que entregar información cierta y veraz, no sólo información interesada.

Y por último, ya en relación con los ámbitos de las gestiones territoriales (municipal y departamental) es que la urbanización o la forma de ocupación de los territorios deben ser observadas como parte de un proyecto de vida de los ciudadanos del lugar.

OSMAR SARUBBI

Presidente del ERSSAN

La descentralización de la provisión de agua potable y saneamiento: una opción para el desarrollo comunitario.

La descentralización es un proceso que implica la transferencia de responsabilidades y recursos así como la toma de decisiones hacia otros actores diferentes del Gobierno central, tales como gobiernos locales, sociedad civil y actores privados.

La descentralización de servicios de agua y saneamiento ha sido conceptualizada como un proceso de devolución de la responsabilidad a los gobiernos locales, de desconcentración administrativa, asignando responsabilidades a una entidad de agua regional autónoma o al sector privado.

La competencia del titular del servicio actualmente está a cargo del Poder Ejecutivo: esta competencia podría pasar a los gobiernos departamentales y municipales. Sería un proceso en que el titular delegado debe dictar políticas y planes para el sector, establecer un marco regulatorio integral y aplicar las disposiciones a pedido del ERSSAN.

Hoy tenemos prestadores públicos (Juntas de Saneamiento, ESSAP) y también tenemos experiencia de prestación mixta. Ahora bien ¿por qué y para qué delegar? Más que simplemente un mejoramiento de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, la descentralización se percibe también como una manera de fortalecer el rol de los gobiernos locales y la democracia en general y como un medio eficaz para abordar temas ambientales y de salud.

El principio básico es que al delegar se mejora la calidad del servicio, aumenta la eficiencia y sostenibilidad, se optimizan los tiempos de control y monitoreo del agua potable y se priorizan mejor las inversiones.

Opiniones autorizadas señalan que la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario deberían ser prestados por los gobiernos locales (municipalidades). Otros afirman que las municipalidades no cuentan con la capacidad financiera o de gestión para asumir la responsabilidad y es necesario encontrar otras alternativas, como la prestación directa por las gobernaciones. La otra opción sería la participación del sector privado, o emprendimientos mixtos.

Las propuestas para el proceso de delegación y descentralización de los servicios deben tener en cuenta lo siguiente:

- Difusión de los planes de acción a toda la comunidad.
- Inclusión de todos los actores claves, autoridades departamentales, intendentes, profesionales del sector.
- Se debe tender a mejorar la sostenibilidad de los distintos sistemas: una de las alternativas para alcanzar este objetivo radica en la agrupación de prestadores con el propósito de lograr economías de escala.
- Gradualidad: es absolutamente necesario ir paso a paso en el proceso de descentralización, entendiendo que es un proceso nuevo que exige ir aprendiendo.

En Caazapá al año 2008 se relevaron las siguientes informaciones: existen 87 operadores, con un promedio de 158 conexiones por operador. El mayor operador tiene 1.200 conexiones y el de menor tamaño tiene 32 conexiones. Existe una gran dispersión entre el tamaño de los operadores, los pequeños están agrupados en el 79% del total y el restante 21% está por encima.

El rol del regulador en este contexto pasa por:

- Proteger los intereses del usuario, costo, cobertura y determinación de tarifas justas.
- Supervisión de la calidad.

Los objetivos serían:

- Crear las condiciones para una eficiente prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.
- Buscar incrementos progresivos de calidad de los servicios.
- Hacer respetar las regulaciones en pro de la eficiencia y calidad de los servicios.

FEDERICO ALDERETE

Intendente Municipal de Villarrica

La transparencia y la gobernabilidad como plataforma de gestión. La experiencia exitosa de la Municipalidad de Villarrica.

Queremos mostrar la transparencia y gobernabilidad como plataforma de gestión. Una vez asumido el cargo de intendente de una ciudad, tuvimos que definir que queremos hacer: ¿lo mismo o como corresponde? Si vamos a seguir haciendo lo mismo, ya existe la rutina; y si vamos a hacer como corresponde hay lucha, sacrificio y muchas presiones. Pero les aseguro que la transparencia es una herramienta poderosa para tener gobernabilidad.

Entonces ¿qué hicimos? Hemos convocado a la acción ciudadana para que tengan no solamente participación, sino que también decisión política del gobierno municipal. El siguiente paso fue dotarnos de mecanismos de acceso a la información conforme a la Constitución Nacional, pero que no están reglamentados por ley alguna. Entonces hemos empezado a dictar ordenanzas que contemplan la rendición pública y la transparencia.

Con la transparencia hemos dotado a la ciudadanía de poder para, a cambio, obtener su sentido de pertenencia en relación a nuestras gestiones. En tanto que con la rendición de cuentas sometemos nuestra gestión de Gobierno al veredicto popular, instando a los ciudadanos a supervisar la gestión de la municipalidad.

Estamos convencidos de que el involucramiento de la ciudadanía es la mayor garantía que tiene una autoridad en el desempeño de sus funciones. Las obras que se van a ejecutar en la ciudad van precedidas de audiencias públicas y verdadera participación ciudadana.

El Gobierno Municipal busca el sentido de comunidad entre su gestión y la ciudadanía, así como el de la responsabilidad delegada y control. Venimos practicando eso hace siete años, fui reelecto y con responsabilidad hago mi rendición de cuentas en un acto público, en la vía pública. Les quiero adelantar que tenemos desarrollado un 80% el Gobierno electrónico y queremos convertirnos en la primera institución pública del país en tener gobernanza electrónica.

Muchas veces los miembros de las juntas quieren extorsionar a los intendentes a cambio de algún privilegio, y muchos entran solo buscando algún privilegio. Si hay transparencia, frena esa situación de antemano.

Mientras no tengamos la ley de descentralización, las municipalidades no se podrán desarrollar; vamos a continuar siendo aldeas y debatiendo en seminarios.

Descentralización

Es un proceso que implica la transferencia de facultades, competencias, responsabilidades y recursos (así como la toma de decisiones) hacia otros actores diferentes del Gobierno central: actores públicos de gobiernos locales, de la sociedad civil y del sector privado.

MYRIAN SOLIZ DE MENDOZA

*Gerente de Fideicomisos del Banco Familiar
El fideicomiso como alternativa válida para el
financiamiento oportuno de los proyectos de
desarrollo local.*

Voy a hablar de un instrumento muy importante para el financiamiento de tipo de proyectos. Se habla de confianza y transparencia, y justamente el fideicomiso está basado en la confianza. Este mecanismo está regulado por la Ley 921/96 y la Resolución 6 (Acta 104 del 2004) del BCP.

El fideicomiso es un mecanismo que se está utilizando en varios países. En México, el sector turismo se financia con fideicomiso; en Colombia las obras viales y emprendimientos inmobiliarios son fondeados con esta herramienta. La Argentina lo utiliza en varios sectores y en especial en el inmobiliario.

El fideicomiso es un negocio jurídico por el cual una persona física o jurídica (llamada el fideicomitente) transmite bienes o derechos en propiedad al fiduciario, para que este cumpla con ellos una finalidad determinada en un contrato, en beneficio de la persona designada como beneficiario, que puede ser el mismo fideicomitente, y al cumplir el objetivo los restituya al fideicomitente o a quien este designe.

¿Qué hace esa entidad? Administra bienes, cumple una finalidad que está establecida en un contrato porque hay una entrega de bienes, un desapoderamiento; ese bien puede ser dinero, todo lo que sea lícito y esté determinado en el contrato.

¿Qué tiene que hacer el fiduciario? Cumplir la gestión que se le está encomendando, bajo la confianza. ¿A favor de quién? De una persona llamada beneficiaria, que no es necesario que sea el mismo instituyente, o sea, el mismo fideicomitente. Yo puedo recibir dinero de una entidad para distribuirlo a todas las juntas de saneamiento para sus proyectos.

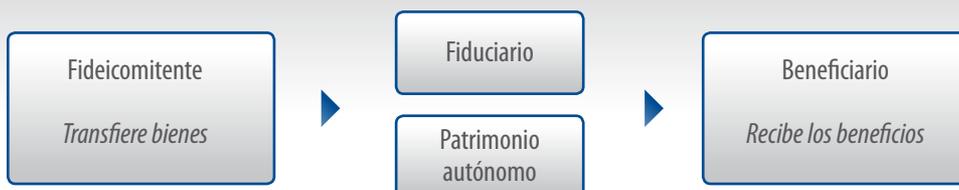
¿Quiénes van a ser beneficiarios del proyecto? Son los designados en el contrato. Una vez que se cumple el objetivo del contrato. Si se pactó en el contrato que los bienes deben ser restituidos, se restituye al fideicomitente. Si se pactó que se vuelva a utilizar en otros proyectos una vez que cumplió el objetivo, la fiduciaria recoge ese dinero y vuelve a replicarlo en otros contratos.

La fiduciaria no puede recibir beneficios del fideicomiso, pero sí puede recibir honorarios por su gestión que ya van a estar pactados de antemano. El fideicomitente transfiere bienes, tiene que ser una transferencia. Puede ocurrir que no se disponga de fondos para un proyecto determinado, pero sí bienes que pueden generar liquidez, con lo cual el fiduciario pueda efectuar lo establecido en el contrato. Por ejemplo, supongamos que se va a construir un alcantarillado en una ciudad con aportes y donaciones de fuentes diversas. Entonces, con los fondos del fideicomiso se construye el alcantarillado conforme al contrato y con los resguardos legales. Dependiendo del tipo del fideicomiso, esos recursos invertidos en el alcantarillado pueden retornarse y utilizarse para financiar otros proyectos. A su vez el patrimonio autónomo tiene su protección de transparencia y legalidad.

¿Quiénes participan? Hay tres actores. En muchos casos, esos tres actores se quedan en dos. Se encuentra el fideicomitente, que constituye el fideicomiso y transfiere la propiedad de bienes o derechos al fiduciario. El fiduciario, que recibe los bienes y derechos en propiedad y los administra según las instrucciones del fideicomitente. El beneficiario, que recibe los beneficios de la administración del fideicomiso y/o los bienes o derechos al finalizar el fideicomiso.

El fideicomiso es una figura legal que permite diseñar procedimientos para cada caso: fideicomiso de inversión, de financiación o si se decide emitir títulos y cotizarlos en la bolsa de va-

Esquema del fideicomiso



lores. Los bienes entregados en fideicomiso solo garantizan las obligaciones contraídas para el cumplimiento de la finalidad señalada por el fideicomitente en el acto constitutivo.

El objeto del fideicomiso es la transferencia real y material de manera irrevocable a título de fideicomiso de todo tipo de bienes o derechos que se detallaran en el contrato de fideicomiso y en la escritura de transferencia, en casos de ser bienes registrables. El contrato se celebrará bajo el amparo legal de las garantías y seguridades jurídicas previstas en la Ley 921/96 "De negocios fiduciarios", a los efectos de dar lugar a la formación de un patrimonio autónomo con dichos bienes.

Las ventajas del fideicomiso, entre otras son: agilidad, flexibilidad y rapidez; costos menores de constitución y de ejecución; maximiza la utilización de las garantías; el patrimonio entregado en garantía es inembargable; aísla los bienes del fideicomiso y minimiza el riesgo de los negocios. El mismo patrimonio puede garantizar futuras operaciones sin necesidad de volver a constituir un fideicomiso. También otorga agilidad en la ejecución. La quiebra del fideicomitente, del fiduciario o de los beneficiarios no significa la quiebra del fideicomiso, y los acreedores de cada uno de estos no tienen acción contra el fideicomiso.

Sobre la aplicación de diferentes modalidades se encuentran el fideicomiso de garantía, de administración, de inversión, de seguro, testamentario, entre otros. Con el fideicomiso también se titularizan activos y se cotizan los títulos en el mercado de valores.

El fideicomiso de administración es aquel por el cual el fideicomitente aporta bienes o derechos a un fideicomiso con la finalidad de que la fiduciaria realice actividades de administración o gestión determinadas en el contrato. Se debe establecer claramente en el contrato la gestión que el fideicomitente encarga al fiduciario, pues este tipo de fideicomiso es el más general o amplio, y dependiendo del objeto y de la cantidad de actividades que requiera realizar el fiduciario, éste podrá comprender desde una administración y gestión simple hasta otras más sofisticadas.

RODRIGO CALLIZO

Presidente de BVPASA

La Bolsa de Valores y las opciones pragmáticas para el desarrollo de las comunidades. La gran oportunidad.

Las Casas de Bolsa recomiendan al cliente dónde invertir (quien, de acuerdo al riesgo que quiera tomar, elige), promueve el lanzamiento de valores públicos y privados (visita al cliente, le convence, le muestra las bondades que tiene emitir a través de la Bolsa y actúa como representante del obligacionista: esto quiere decir que si ocurre un default, él será el representante).

En lugar de ir todos en contra el banco, individualmente aquí van todos a través de la casa de bolsa.

Las Casas de Bolsas habilitadas son Capital Markets, Valores y Cadiem. Son las que están trabajando normalmente. Ahora ¿quiénes puedan ser emisores? Todos aquellos que hacen ofertas públicas de sus títulos valores, pudiendo ser las sociedades anónimas de capital abierto; las sociedades emisoras simplemente, las SRL, las PYMES, los fondos de inversión, etc.

Con los fondos de inversión se podrían captar recursos para el financiamiento del sector agua y saneamiento, inclusive con alguna garantía fiduciaria, y que lo que rinda ese fondo sea el dividendo, el interés que se pague por el fondo. Tenemos dos cooperativas que ya están emitiendo a través de la Bolsa, así que es una forma también en que ellas puedan fondearse a largo plazo. Tenemos un ejemplo muy importante en la Municipalidad de Asunción: no estamos hablando del uso de los fondos sino de las emisiones que se hicieron, año tras año, y fueron formalmente honradas en tiempo. Esa es una cosa muy importante en el mercado, la transparencia y el pago.

Las normativas de la Bolsa de Valores en Paraguay son: la Ley 1284/98; la Resolución 763/04 de la CNV, que reglamenta la Ley 1284 y otras normativas que se encuentran en la web de la CNV y/o de la BVPASA.

¿Qué títulos negociamos en la Bolsa hoy día? El 90% son bonos corporativos de renta fija, eso quiere decir que emite hoy hasta una fecha de vencimiento (hasta 10 años creo que fue el que más se emitió). Estos valores se pueden vender antes del vencimiento al precio que fije el mercado. Tenemos los bonos bursátiles, que son de corto plazo y para el capital operativo de las empresas y los títulos de crédito.

¿Qué son los bonos? Los bonos generalmente se inician a más de un año y tienen que estar autorizados por la asamblea o el directorio de las empresas emisoras. El Gobierno y las gobernaciones también pueden emitir bonos.

Quiero comentarles sobre el proyecto de ley de participación pública en proyectos de fideicomiso: creo que esto a las municipalidades y gobernaciones les puede interesar. Este año hicimos una presentación en la Cámara de Senadores sobre un proyecto de ley en el que proponemos que los royalties

Participantes

- Comisión Nacional de Valores
- Bolsa de Valores
- Casas de Bolsa
- Emisores
- Inversionistas
- Caja de Valores
- Caliicadoras de Riesgo

de Itaipú, por ejemplo, o los flujos de fondos que tengan las municipalidades puedan ser fideicomitidos para proyectos a mediano y largo plazo de las municipalidades, para financiar las inversiones de infraestructura.

¿Quiénes pueden ser los fideicomitentes? El Estado paraguayo, los órganos de administración central, las entidades descentralizadas, los antes autónomos y, por sobre todo, los municipios y gobernaciones. En cuanto a la propiedad de los bienes estarían bajo la Ley 921/96, "De negocios fiduciarios". A modo de ejemplo citamos dos artículos: 4º) "Todos los proyectos que se realicen por el mecanismo establecido en la presente ley estarán sujetos de aplicación de criterios técnicos basados en datos objetivos" Implica que no se van a emitir bonos sobre proyectos inviables. 6º)- "Los fideicomitentes en función a los fidecomisos constituidos en el marco de esta ley podrán realizar emisiones de bonos".

Hace 12 años que la Municipalidad de Asunción está emitiendo bonos. Hoy día la tasa es del 16% y el plazo 1.095 días. En el mercado secundario yo quiero comprar bonos de la Municipalidad de Asunción y no se consigue, por el buen crédito y la buena tasa que paga. Que vaya a un banco y que el banco le preste a 1.100 días es difícil en este momento. Entonces creemos que la Municipalidad de Asunción puede encarar un proyecto a largo plazo y para poder hacerlo tiene que ir al mercado de capitales.

Referente a las ofertas de títulos de deuda, hay empresas que se están financiando a 2.500 días y es muy importante como va aumentando el plazo. Hace unos cinco años el plazo promedio era de dos años: esa ya era una emisión exitosa, hoy día hay emisiones de 10 años, con diferentes modalidades.

¿Cómo se cierra una operación? Están las dos partes: uno que oferta y otro que demanda. Normalmente participa el operador de bolsa y conecta las ofertas con las demandas en base a las alternativas e instrucciones de sus clientes. Las operaciones en la bolsa son totalmente transparentes, es lo que todos queremos. Entonces aquí se hacen las operaciones; va el operador y dice: "yo quiero comprar a 10", va el otro operador y le dice: "yo quiero vender a 11", y acuerdan a 10,5, por ejemplo. Todo esto vamos a hacer en forma electrónica a partir de abril de 2010.

La mecánica operativa es la siguiente: ¿qué va a hacer el cliente? El cliente va a llamar al operador por teléfono, el operador se va a comunicar con la Bolsa a través de internet, y va a poner su oferta o su demanda por algún título. De este lado va a venir esta otra institución o la persona y va a decir a su operador: "quiero comprar o vender un título"; y ahí automáticamente se va a realizar la operación y se va a vender. Y en lugar de entregar los títulos, el pago se va a hacer electrónicamente en la cuenta del vendedor. Y el título se va a custodiar, automáticamente, en la Bolsa a favor del comprador, o sea, que va a ser muy ágil.

Ésta es la página de la Bolsa: www.bvpasa.com.py. Ahí pueden obtener cualquier información de lo que es mercado de valores, de lo que se está negociando, de experiencias de otros empresas y también pueden encontrar todos los números financieros de las empresas.

Emisión de bonos bursátiles de la Municipalidad de Asunción

Año de emisión	Total emitido	Tasas	Plazos prom
2004	11.400.000.000	27	730
2004	14.000.000.000	26	730
2006	23.000.000.000	24	730
2007	20.000.000.000	17	1.095
2008	23.000.000.000	16	1.095
Total emitido	91.400.000.000		
Total negociado	96.942.497.133		

Mesa de trabajo. Desarrollo local: políticas públicas, descentralización y capital social.

Integrantes.

- Pedro Fernandez, coordinador
- Lourdes Martínez, disertante
- Ilse Peralta, miembro

LOURDES MARTINEZ

Coordinadora del Componente Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en Paraguay. Experiencias en el proceso de formación y consolidación de la sociedad civil. Algunos casos ilustrativos.

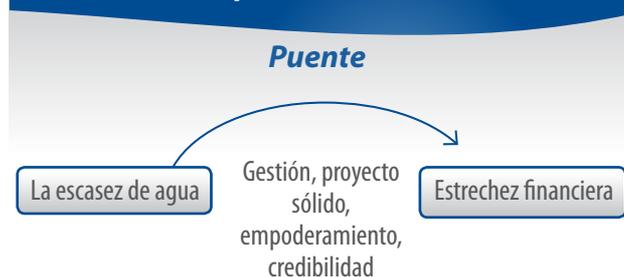
Queremos presentar, desde la experiencia de la GTZ, instrumentos de gestión para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Tiene mucho que ver con construcción de capital social y desarrollo local, conceptos que incorpora la GTZ para trabajar en forma concertada y coordinada tanto con el sector público como el sector privado y la sociedad civil, sea en los los ámbitos económico, social, salud, educación e infraestructura.

Bajo esa lógica, queremos presentar dos experiencias concretas de estos instrumentos de gestión. Para ello queremos realizar una breve presentación de lo que es el Programa Buen Gobierno, para después entrar en casos concretos. Estamos trabajando en el programa denominado Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza: el objetivo global es que los municipios seleccionados impulsan el desarrollo local en forma eficiente, participativa y transparente. Las contrapartes del programa son algunos ministerios (específicamente el de Hacienda) y secretarías del nivel central (la contraparte política es la STP y también las 30 municipalidades seleccionadas con las que firmamos acuerdos de trabajo), organizaciones de la sociedad civil (que están en relación con esas municipalidades) y el sector privado. Trabajamos con estas tres patas del desarrollo en los departamentos de Paraguairí, Caaguazú, Guairá, Concepción y Caazapá.

Las bases que consideramos para cooperar con los municipios son: aplicación del instrumento Midamos al inicio del programa, fase intermedia y final. Es un instrumento que nos permite medir como están las municipalidades. También hablamos de gobernabilidad entre la Intendencia y la Junta Municipal, tema que se vino hablando durante toda la jornada como condición indispensable para implementar proyectos y programas. La corresponsabilidad en el cumplimiento del acuerdo: eso tiene que ver con la apropiación por parte de la gente de lo que tiene que hacer para que tenga resultados. Y por último el involucramiento de la sociedad civil y otros actores en las acciones que promuevan en el desarrollo.

Los principios básicos del programa son eficiencia, transparencia, participación ciudadana y sostenibilidad, que es una condición para continuar vigentes los procesos. Cuando hablamos

Las dos caras del problema



Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza

Algunas dificultades

- *Siempre aparecen celos institucionales al inicio.
- *Algunos grupos de organizaciones de reivindicación esperan soluciones de arriba.
- *Liderazgos de índole político partidario.

de eficiencia sobre todo tiene que ver en el uso de los recursos públicos conforme a las prioridades. Hablamos también de transparencia de los procesos administrativos internos y la entrega de información a la ciudadanía, relacionada con el manejo de los recursos públicos, la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas para el desarrollo local. Hablamos de participación ciudadana con énfasis en la promoción de la mujer para la generación de capacidades de gestión de cooperación y de coordinación, así como de integración de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones políticas. Y por último, otro principio es la sostenibilidad, sobre todo de los efectos logrados que se ocupan del desarrollo de las capacidades de personas, instituciones, así como del procesamiento y difusión de metodologías e instrumentos para el buen gobierno y el desarrollo local.

Para contribuir a la construcción de capital social y humano se debe trabajar en los siguientes cuatro componentes : 1) el mejoramiento de la gestión municipal; 2) el mejoramiento de la coordinación interinstitucional en sus distintos niveles y de la promoción de la participación ciudadana; 3) fortalecimiento de la cooperación entre las administraciones locales y la central, fuertemente ligada a las transferencias de fondos a las mu-

nicipalidades y 4) difusión de las buenas prácticas.

En cuanto a casos ilustrativos, presentamos la Mesa de Coordinación Interinstitucional (MCI) del municipio de Vaquería (Caaguazú), referida al trabajo en el sector productivo. La MCI de la Municipalidad de Vaquería cuenta con el liderazgo deL Intendente Municipal, el Secretario de Agricultura Municipal y los concejales municipales. También están presentes la Gobernación de Caaguazú, la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Instituto de Desarrollo Rural (INDERT), la Escuela Agrícola de Vaquería y el Proyecto Manejo Sustentable de los Recursos Naturales. Además, la mesa incluye al Programa Claretiano de Desarrollo (PROCLADES), la organización Mujeres Feriantes y a la Organización Campesina 19 de Julio.

El objetivo de la mesa es impulsar el desarrollo económico del municipio en base a una mayor cooperación y complementariedad entre las instituciones prestadoras de servicios y entes privados, liderados por el Intendente o por el responsable del sector dentro de la institución municipal.

El problema más usual pasa debido a se duplican acciones, la

Principios básicos del programa

EFICIENCIA

en el uso de los recursos públicos que permitan cumplir las tareas administrativas y de los servicios a la comunidad conforme a las prioridades del desarrollo.

TRANSPARENCIA

de los procesos administrativos internos y la entrega de la información a la ciudadanía relacionada con el manejo de los recursos públicos, la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas para el desarrollo local.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

con énfasis en la promoción de la mujer para la generación de capacidades de gestión de cooperación y de coordinación, así cómo de integración de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones políticas.

SOSTENIBILIDAD

de los efectos logrados que se ocupa del desarrollo de las capacidades de personas e instituciones, así como del procesamiento y difusión de metodología e instrumentos para el buen gobierno y desarrollo local.

falta de coordinación hace que muchas no pasen por la municipalidad y dejen así de tener el impacto buscado. A continuación exponemos brevemente algunos procesos trascendentes logrados en el marco de la iniciativa de la MCI.

- La creación de la Secretaría de Agricultura de la Municipalidad de Vaquería permitió atender al sector dada la vocación productiva del municipio.
- Se logró aglutinar a todos los productores organizados en comités, en una organización interinstitucional de productores denominada 19 de julio: esto fue muy importante porque aisladas no tienen fuerza, pero asociativamente pueden tener mayor volumen y la comercialización de sus productos se vuelve más fácil.
- Se coordinó la provisión de insumos para la producción de rubros tradicionales de las zonas concertando con los diversos proyectos, para evitar duplicaciones.
- Se firmaron convenios de producción y ventas de sésamo con la Organización Campesina 19 de julio y una empresa a través de Proyectos Público-Privados (PPP).
- Se comercializaron cebollas y zapallos con una cadena de supermercados: al negociar asociativamente pudieron responder al requerimiento y vender toda su producción.
- Se logró financiamiento para un proyecto de silos de granos para 300.000 mil kilos.
- Se logró financiamiento para una fábrica de balanceados y procesadoras de locros.
- Se contrataron más técnicos para la asistencia técnica, a través del MAG.
- Se organizaron días de campo con todas las instituciones, como espacios de aprendizaje sobre prácticas de desarrollo sustentable.
- Se promovieron encuentros periódicos quincenales, en forma voluntaria, buscando transmitir logros y motivar a los integrantes.

La GTZ tiene tres áreas principales donde enfoca su trabajo:

- Fomento de las condiciones marco para crear un marco institucional y legal que permita una mayor participación ciudadana e incidencia política.
- El desarrollo de capacidades de la sociedad civil para crear una cultura de participación ciudadana, gestionar los intereses de estos grupos y fomentar la asociatividad entre ellos; para que exijan sus derechos.
- Apoyo a las instituciones públicas y sus funcionarios para que puedan entender y asegurar de forma adecuada la participación ciudadana, e institucionalizar los procesos para su buen funcionamiento.

Como cooperación alemana, ayudamos a consolidar las instancias de coordinación y participación.

Presentación de un documental a cargo de Luis Diarte, director de la Comisión de Agua y Saneamiento de la Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (ASUCOP).

Vengo acompañado de Luis Vera Páez, quien está en la Secretaría del Ambiente de la ASUCOP, y también formamos parte del plantel de funcionarios de la ESSAP. Éste es un trabajo que hemos elaborado en relación directa a la degradación de nuestro medio ambiente, especialmente de nuestros recursos hídricos. A la hora de actuar y de tener una gestión responsable y eficiente en cuando al cumplimiento de las leyes que regulan el control del medio ambiente, vemos muy baja o nula gestión de nuestras autoridades.

El objetivo de esta iniciativa es exigir a las autoridades locales de salud y ambiente:

- Un compromiso social.
- Una gestión racional en la aplicación, en tiempo y forma, de las leyes en defensa del medio ambiente; en especial de los recursos hídricos que tienen mayor incidencia directa en la salud pública.
- La reglamentación del perímetro de protección, a través de las captaciones de agua para consumo humano.
- La sensibilización y el involucramiento de la población sobre la necesidad de realizar actividades de protección ambiental.

La OPS/OMS declara que una de las metas es la reducción de la mortalidad y morbilidad de los niños en la región, y la salvación de 100 mil vidas de pequeños que mueren de enfermedades evitables, entre ellas la diarrea, en las cuales la calidad del agua juega un papel notable. Por eso la desinfección del agua y el acceso al agua potable son dos necesidades imperiosas de las Américas.

Éstas son las consecuencias por la nula gestión y acción de nuestras autoridades. Existen valores guías de la OPS/OMS en cuanto a la creación de reglamentaciones que restrinjan actividades río arriba de las principales tomas de agua de la ESSAP, por ejemplo. En ese sentido se observa la falta de una gestión racional de nuestras autoridades, sumada a la corrupción.

Ronda de preguntas y respuestas

Comentario para Lourdes Martínez

En Paraguay tenemos el fenómeno de las múltiples afiliaciones, tanto a nuevos partidos como a los tradicionales. Pienso que es una oportunidad de crear espacios de participación también a nivel de los partidos políticos. Puede ser una amenaza en el sentido de crear favoritismos a nivel de los partidos, pero también es que una oportunidad de ir creando esa cultura participativa.

Comentario de Ilse Peralta, titular de la Dirección de Asuntos Sociales de SENASA

Creo que cuánto más participamos con otras instituciones del sector, estamos articulando. Las Juntas de Saneamiento son los brazos ejecutores a través de los cuales SENASA puede articular su trabajo con las comunidades, por eso es importante que la contraparte sea la municipalidad o la gobernación. Desde la Dirección de Asuntos Sociales de SENASA queremos reencauzar los lazos que nos unen institucionalmente con las municipalidades y articular con las mismas. Por otro lado, dentro del capital social, el fortalecimiento de las Juntas de Saneamiento es un factor que va a ser muy importante para el éxito de las nuevas políticas sectoriales.

Comentario

Con relación al tema de la gobernabilidad del agua, hay un documento denominado Usos y Gobernabilidad del Agua en Paraguay, que hemos entregado hoy y en donde se explica el enmarañado institucional que hay en el tema. Como estamos hablando de desarrollo local, me gustaría concretar mejor el tema de la descentralización y su articulación. Entonces, partamos por allí, veamos las capacidades y después pensemos en una descentralización efectiva a nivel de agua potable y saneamiento.

Comentario de Osmar Sarubbi

Nada más para reiterar el tema de la delegación de la titularidad del servicio está prevista en la Ley 1614/2000 del ERSSAN. Por ley, sólo puede delegarse a los gobiernos departamentales por el tema de la infraestructura, el presupuesto que pueda manejar en cuanto a la capacidad técnica y recursos. Y se deben estudiar las funciones del titular del servicio y la construcción de las políticas.

Comentario de Calixto González, Jefe de Departamento de SENASA

SENASA cuenta con cinco mil comunidades dentro de su jurisdicción, de las cuales la mitad estamos cubriendo y las restantes son las más dispersas y lejanas. Hay elementos para ir construyendo, pero si nos cerramos no vamos a construir ciudadanía. Por ello debemos ser incluyentes en nuestro trabajo y no querer desacreditar a sector alguno. el país necesita de todos.

Comentario de Oscar Pundik

Es importante que la política del agua se defina. Deseo que todos los habitantes del país tengan servicios de agua potable. Admiro las explicaciones del capital social, y en ese contexto, creo que las Juntas de Saneamiento son las únicas instituciones que están trabajando gratis.

Conclusiones de mesa y conclusiones finales

Palabras de Pedro Fernández

Lourdes Martínez presentó la experiencia de la asesoría de GTZ con relación a la cooperación con las municipalidades dentro del Programa Buen Gobierno. Como experiencia de participación de la sociedad civil dentro de lo que es políticas públicas se ha presentado una experiencia de Vaquería en el distrito de Caaguazú, un distrito bastante rural. Como experiencia hemos abordado el tema de la Mesa de Coordinación Interinstitucional del sector productivo, donde instituciones centralizadas como el MAG y la municipalidad, así como las mismas organizaciones de la sociedad civil, empezaron a articular y complementar sus esfuerzos.

Luis Diarte, Director de la Comisión de Agua y Saneamiento de ASUCOP, puso como ejemplo como la sociedad civil pudo encontrar un aspecto que le pueda unir a la gente, de manera a ver un problema que prácticamente está llegando en Asunción en el tema de agua con la ESSAP. Asimismo, hubo bastante debate sobre cómo se podría fortalecer la participación ciudadana y se habló además del capital social.

Palabras de Ilse Peralta

Estuvimos debatiendo hasta qué punto las municipalidades podrían con tantas responsabilidades que se quiere que asuman. En el tema de agua y saneamiento, y si queremos conversar como instituciones nacionales, no tenemos en este momento con quien conversar en las municipalidades y/o gobernaciones. Es decir, falla institucionalidad para descentralizar.

Con respecto al capital social, debemos revalorizar las Juntas de Saneamiento y ver la forma de involucrar más a las municipalidades, de tal forma que designen a personas capaces para ayudarnos resolver parte de los problemas. Con este paso se facilitarían las gestiones de SENASA. Desde 1972 se otorgó a las municipalidades la posibilidad de trabajar con sus comunidades mediante las Juntas de Saneamiento.

Palabras de Pedro Fernández

Estamos viendo que esto no va a venir al azar, hay que construir ciudadanía y eso implica trabajar con nuestras autoridades y con la misma gente. Hay un desafío enorme en Paraguay: cuando hay cambio de Gobierno muchas veces se olvida todo lo que se ha construido y se quiere hacer algo nuevo. La participación ciudadana implica que la misma sociedad civil pueda ir presionando para que podamos tener un rumbo bien definido.

Palabras de Ovidio Otazú.

La primera observación es no tener miedo a los mecanismos innovadores para el financiamiento de las obras públicas. Por ejemplo pudimos constatar que el fideicomiso es un instrumento que se está utilizando con éxito en otros países y puede ser también en el nuestro. Especialistas en finanzas municipales recomiendan este instrumento porque está mostrándose efectivo en varios países de la región.

Posteriormente, Jorge Abatte explicó el alcance y la importancia que tendría el instrumento fiduciario de agua y desarrollo y cómo se trabajaría con las Juntas de Saneamiento; se aclararon los temas de asistencia técnica, acompañamiento y capital como factores coadyuvantes al éxito del proceso.

En conclusión, la mesa recomienda el uso del fideicomiso como instrumento financiero para los proyectos de agua y saneamiento en comunidades rurales e indígenas.

Se presentó el caso concreto de Ñumi, con sistema agotado y problemas de gestión, morosidad y comunicación, entre otros. Se concluyó que es importante actuar por los canales institucionales y con el apoyo de la sociedad civil, de tal forma a encarar con seriedad y proyección la solución del tema. Se insistió en los problemas de morosidad y la necesidad de mecanismos eficaces de apoyo a la gestión de las Juntas de Saneamiento. Se concluyó que los esfuerzos aislados no perduran.

Finalmente se ha tocado el tema de los indígenas presentes. Al parecer tienen muchos problemas en la provisión de agua, no tienen agua potable y existen esfuerzos dispersos. Se recomendó a las autoridades que conjuntamente observen el tema.

En conclusión, los instrumentos financieros van interrelacionados con la capacidad de gestión, la construcción de ciudadanía, el capital social y el empoderamiento.

Conclusiones finales

En primer lugar ¿cuál es el problema con que nos encontramos? Escasez de agua y estrechez financiera aparente, porque existe un puente entre los proyectos sólidos, la gestión, el empoderamiento y la credibilidad. Ahora bien, se tienen en frente los ODM.

Por otro lado, el común denominador del tema es la gobernabilidad del agua. Incluso un informe de las Naciones Unidas señala que la crisis del agua es un problema de gobernabilidad. ¿Cómo se podría encarar las soluciones? Políticas claras, respeto a las leyes, transparencia, coordinación y cooperación. Este tema no se limita, únicamente, a los gobiernos, sino que incluyen a los poderes públicos locales; al sector privado; y a la sociedad civil. Hay que considerar muy en serio la capacidad de absorción de capital de inversión y de gestión.

Otro tema interrelacionado es la capacidad de absorción de capital, que se mide por la capacidad de diseñar proyectos apropiados, negociar los financiamientos, ejecutar los proyectos y dar sostenibilidad a los mismos. Es necesario diferenciar muy bien el diseño y ejecución de las políticas y la administración de los recursos para satisfacer las demandas del sector, y ni que decir la negociación de esos recursos con planes y proyectos sólidos y con empoderamiento.

Varios informes demuestran que el problema del sector radica en la ausencia de plan de inversiones, el uso desordenado de recursos financieros, la atomización de los donantes, uso no óptimo de los recursos financieros disponibles y ausencia de una política clara sobre los subsidios.

En este punto del análisis es importante recordar que el agua es una inversión comunitaria. Al invertir en agua se reducen las enfermedades, aumenta la productividad de la población, se libera la mano de obra y los efectos directos e indirectos de estos proyectos hacen que sea una inversión bastante rentable. El índice internacional de rendimiento del agua en los últimos 10 años fue de 11,5%.

Entonces ¿quiénes tienen que responsabilizarse de esta inversión? La sociedad civil y los gobiernos locales, y estos últimos realmente deben involucrarse y no dejar la búsqueda de soluciones a acciones aisladas o al mero voluntariado. En Paraguay el sector público es el actor principal; no obstante, el sector privado puede jugar un rol importante. Para empezar a encarar la solución del problema debe existir interacción entre la sociedad civil, el gobierno municipal, los instrumentos de mercado, los gobiernos central y local, y las instituciones financieras nacionales e internacionales.

Repasando lo anterior, se requieren cinco voluntades para una acción: 1) sociedad civil organizada, 2) municipalidades que se involucren, 3) gobiernos departamentales serios y que trabajen en el tema, 4) Gobierno central que se encargue de su rol y 5) organismos financieros internacionales que ofrezcan productos de calidad y a precios aceptables.

La financiación innovadora no viene de la noche a la mañana, necesitamos ir aprendiendo. Sin embargo, existen unas cuantas acciones previas, como la capacitación y formación a las juntas de saneamiento y prestadores del sector, a los gobiernos locales para apoyar al sector y para ir fortaleciendo la capacidad de gestión, la transparencia y observancia de las normas.

El Grupo Piloto de Naciones Unidas menciona como mecanis-

mos innovadores las garantías de préstamos a los gobiernos locales, micro financiación, garantías locales, fondos rotativos, participación de los municipios y la sociedad civil.

Para acceder al mercado hay que calificar al emisor, al proyecto y se deben presentar antecedentes tales como los resultados de las auditorías. Con estos antecedentes, los gobiernos locales pueden emitir títulos-valores: como el fideicomiso es un instrumento bastante flexible, se puede recurrir al mismo (en sus variantes más pragmáticas) una vez que las Juntas de saneamiento o los gobiernos locales puedan calificar por su futura capacidad de gestión.

Complementando lo anterior y queriendo animar a los gobiernos locales, les recordamos que se debería considerar el mercado político y las decisiones públicas, debido a que la transparencia y buena gestión están mostrando tener buen retorno. La educación es la base de un buen gobierno y la información oportuna y simétrica es signo de buena gestión. La democracia participativa y el desarrollo es el gran desafío para los gobiernos locales.

Cinco voluntades para una acción

Participación comunitaria

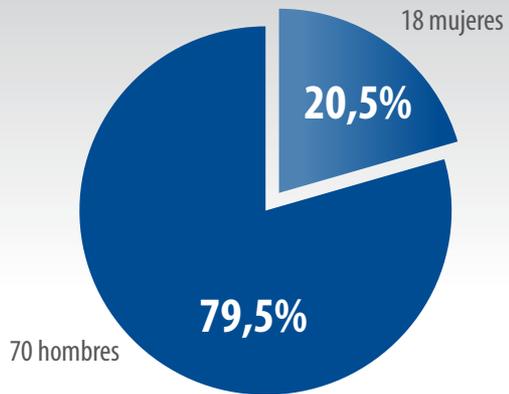
Sociedad civil
Municipalidades
Gobiernos departamentales
Gobierno central
Organismos financieros

Agua potable y saneamiento

Sistema de agua potable
Construcción
Gobernabilidad
Sostenibilidad
Sistema de saneamiento.

Bases para el desarrollo comunitario: capital social, capital institucional, educación y democracia participativa.

Perfil de Participantes por Género



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.

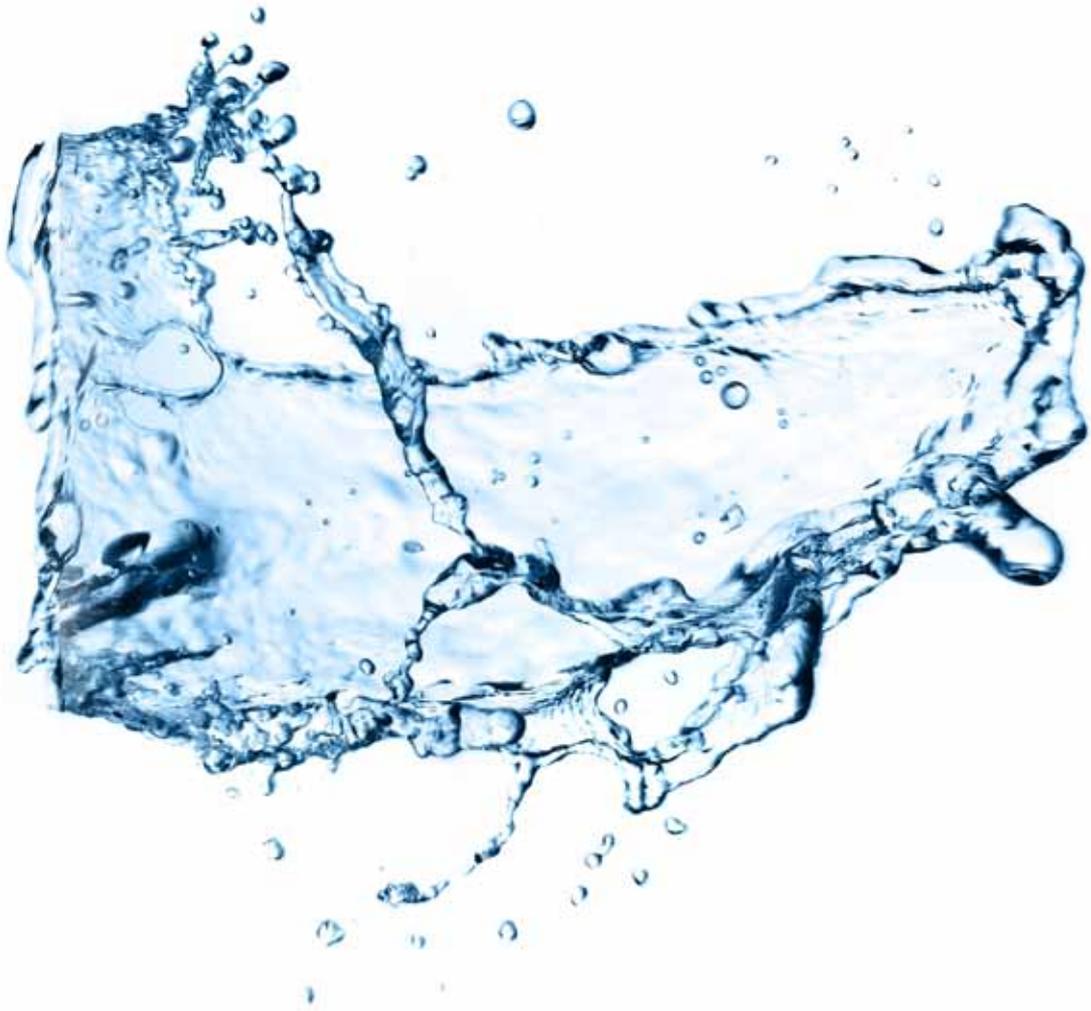
Perfil de Participantes por Sector



Fuente: elaboración propia con datos de las acreditaciones del evento.







Governabilidad en
Agua y Saneamiento



FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM



PRESIDENCIA
DE LA REPUBLICA
DEL PARAGUAY



MINISTERIO
DE SALUD PÚBLICA
Y BIENESTAR SOCIAL



MINISTERIO
DE OBRAS PÚBLICAS
Y COMUNICACIONES



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Secretaría Técnica
de Planificación

