

## La ayuda en función de los resultados en el sector del agua y saneamiento

La experiencia hasta ahora

Geeta Kumar y Josses Mugabi

La ayuda en función de los resultados (OBA, por su sigla en inglés) se viene empleando desde comienzos de la década de 2000 para prestar servicios sociales y de infraestructura básicos a los pobres, a menudo a través de alianzas público-privadas. Dada la limitada experiencia en OBA en el sector del agua y saneamiento, la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA) ha realizado un esfuerzo concertado para probar los métodos de OBA en ese sector. Ha surgido un creciente número de proveedores locales y regionales de carácter privado, y en algunos proyectos participan proveedores de carácter público. Esta nota se basa en el estudio del Banco Mundial titulado "Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices" (Ayuda en función de los resultados: Lecciones y mejores prácticas) (Mumssen, Johannes y Kumar, 2010), y su propósito es compartir las experiencias acumuladas hasta ahora en el uso de la OBA en el sector del agua y saneamiento.



Fotografía realizada por Jonathan Davidar

La OBA es un mecanismo de financiamiento basado en los resultados que vincula el desembolso de recursos públicos (principalmente en la forma de subsidios) al logro de resultados o servicios claramente especificados. En el sector del agua y saneamiento hay en la actualidad 22 proyectos de OBA con participación del Grupo del Banco Mundial: 15 proyectos de suministro de agua, 3 de saneamiento y 4 para la provisión de agua y saneamiento<sup>1</sup>. En la mayoría de estos proyectos se utilizan subsidios extraordinarios para acceder a un servicio. Y la mayoría de ellos consisten en proyectos de suministro de agua potable, en los que el acceso habitualmente se define como la provisión de una correcta conexión a la red de servicio. Casi la mitad de los proyectos se encuentra en el África al sur del Sahara (gráfico 1), en parte debido a los esfuerzos concertados de la GPOBA para ejecutar programas piloto en esa región.

### Financiamiento

De los 22 proyectos identificados, 7 incluyen subsidios en forma de OBA financiados por el Banco Mundial, por un monto total de US\$82 millones. Esto incluye financiamiento en condiciones concesionarias por parte de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y financiamiento en condiciones no concesionarias por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los 15 proyectos restantes incluyen financiamiento en forma de subsidios por parte de la GPOBA por un monto total de US\$54,9 millones. Habitualmente, los niveles de subsidio constituyen aproximadamente el 65% de los costos totales. Algunos de los proyectos financiados por la GPOBA forman parte de una iniciativa más amplia de la AIF o del BIRF, como por ejemplo los proyectos de saneamiento in situ en Senegal, que son financiados por la AIF y la GPOBA.

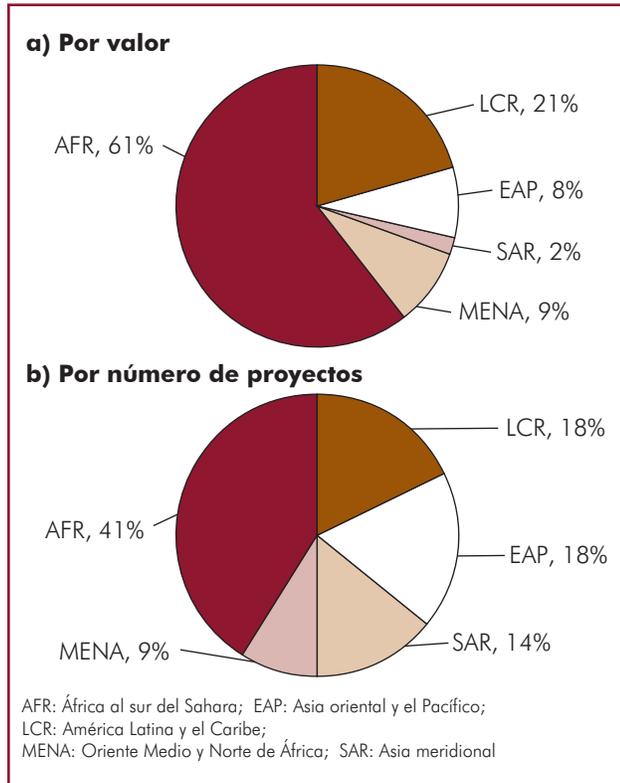
El cofinanciamiento proviene en su mayor parte de las aportaciones de las partes beneficiarias y, en promedio, constituye aproximadamente el 15% de los costos totales. Algunas veces lo proporciona el Gobierno o el sector privado, y en menor medida la empresa de servicios del sector público, como es el caso en Uganda con la National Water and Sewerage Corporation. Otro ejemplo de acuerdos de cofinanciamiento ha sido el proyecto en Honduras que ha establecido un mecanismo de OBA destinado específicamente a proyectos de pequeña o mediana envergadura, entre ellos proyectos completamente nuevos (*greenfield*) y de ampliación (*brownfield*) en áreas periurbanas y rurales. Entre las fuentes de financiamiento figuran un aporte del Gobierno central de US\$1 millón para proporcionar acceso al financiamiento —“financiamiento transitorio”— para proyectos que ponen en marcha operadores públicos con escaso acceso a créditos comerciales, y una donación de la GPOBA por valor de US\$4 millones (Mandri-Perrott, Schiffler y Aguilera 2009).

### Determinación de beneficiarios

En casi todos los proyectos identificados en el sector del agua se emplea un método geográfico de determinación de beneficiarios como principal mecanismo de selección. Estos proyectos normalmente son de pequeña magnitud y están ubicados en áreas en las que se concentran los sectores más pobres de población y el riesgo de incluir a beneficiarios ajenos a ellos es reducido.

**Geeta Kumar** es consultora de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPOBA). **Josses Mugabi** forma parte del Programa de Profesionales Jóvenes del Departamento de Desarrollo Urbano y Agua de Asia meridional del Banco Mundial.

**Gráfico 1. Distribución por región de proyectos de OBA del Grupo del Banco Mundial en el sector del agua y saneamiento**



Algunos proveedores de servicios han desarrollado mecanismos adicionales:

- El Proyecto de Suministro de Agua en Manila, Filipinas, combina los métodos geográfico y de nivel de ingresos verificados de los beneficiarios. El proyecto está específicamente dirigido a comunidades oficialmente certificadas como “indigentes”, esto es, aquellas con ingresos per cápita inferiores a \$1 al día (Menzies y Suardi 2009).
- En Andhra Pradesh, India, un proyecto para mejorar el suministro de agua en el ámbito rural combina los métodos geográfico, de nivel de ingresos verificados y de autoselección. En la determinación de las 25 pequeñas localidades beneficiarias, el proyecto empleó el sistema gubernamental de “tarjeta blanca de racionamiento”, mediante el cual personas de bajos ingresos tienen derecho a obtener productos básicos a un precio reducido (Mandri-Perrott 2008).

## Riesgo de desempeño

Los proyectos de ayuda en función de los resultados establecen que son los proveedores de servicios quienes asumen el riesgo de desempeño; esto significa que son los proveedores quienes prefinancian los resultados antes de recibir el reembolso por medio de un subsidio de OBA previa verificación independiente de que los resultados preacordados se han cumplido. En el sector del agua estos resultados son, por lo general, la correcta conexión a la red de servicio, de la que a menudo queda constancia en las facturas y comprobantes de pago. En

la mayoría de proyectos que cuentan con financiamiento de la GPOBA se retiene parte del pago basado en el resultado hasta después de transcurridos varios meses de prestación del servicio, con el objeto de reforzar la sostenibilidad del proyecto.

- En el Proyecto de Aguas Rurales de Viet Nam, el 80% del subsidio de la GPOBA se desembolsa, una vez que se verifica la conexión, a la organización no gubernamental (ONG) que lleva el proyecto a la práctica, la Fundación East Meets West, y el otro 20% tras 6 meses de satisfactoria prestación del servicio.
- En el Proyecto de Microfinanciamiento para Proyectos de Aguas Comunitarias de Kenya, a las asociaciones de aguas comunitarias participantes no se les realiza ningún pago hasta que no se verifica la correcta conexión a la red de servicio, varios meses después de prestarse este, y, en algunos casos, tras tener constancia de un incremento de las ventas (Virjee 2010).

En el sector del agua, en el que los proveedores de servicios suelen ser pequeños operadores locales, ONG y organizaciones comunitarias, el escaso acceso a financiamiento limita su capacidad de prefinanciar resultados. Ello limita el riesgo de desempeño que se puede atribuir a los proveedores, como se aprecia en el siguiente ejemplo sobre Uganda (recuadro 1).

Aparte de desplazar la atribución del riesgo de desempeño, un sólido marco contractual para los proyectos de agua en la modalidad de OBA puede ayudar a garantizar la provisión de un servicio de calidad y aportar un adecuado sistema de controles independientes para el caso de que surjan dificultades.

## Seguimiento y verificación

En el sector del agua se entiende principalmente por “resultados” viviendas con acceso a agua potable proveniente de la red, fuentes comunales o puestos de suministro de agua. En teoría, el seguimiento de los resultados en el sector del agua no es distinto del realizado en otros sectores. En la práctica, sin embargo, debido a que la GPOBA financia la mayoría de los proyectos identificados en el sector del agua en la modalidad de OBA, y a que la GPOBA suele financiar la contratación de agentes independientes de verificación, la mayoría de los proyectos identificados en el sector del agua requieren ingenieros de verificación independientes.

Para que de la actividad de seguimiento se deriven enseñanzas para la expansión de los proyectos en el sector del agua, también deben participar en ella entidades gubernamentales. En el proyecto de pequeñas localidades de Uganda, el agente de verificación independiente rinde cuentas a la Dirección General de Explotación del Agua del Ministerio de Agua y Medio Ambiente. En algunos casos, debido a cuestiones relacionadas con la capacidad, los asociados en el proyecto pueden desempeñar una amplia función en el proceso de seguimiento y verificación de los proyectos en los que participan pequeños proveedores locales.

## Enseñanzas

Si bien el método de OBA en el sector de agua aún se encuentra en fase piloto, ya pueden extraerse algunas enseñanzas importantes.

### Recuadro 1. Pagos graduales en el sector del agua de Uganda

En el Proyecto de Suministro de Agua para el Proyecto de Pequeñas Localidades de Uganda, financiado por la GPOBA y en el que participan pequeños operadores privados locales, se emplean dos métodos distintos para el desembolso de los pagos basados en los resultados. En las localidades pequeñas, en las que lo que principalmente se precisa es una ampliación del sistema existente, se utiliza una forma relativamente "pura" de OBA: a los operadores privados se les paga una vez verificadas las conexiones y la prestación del servicio de agua. Sin embargo, en los centros rurales en crecimiento, en los que lo que se precisa son sistemas nuevos, los pagos en función de los resultados se realizan de forma gradual, realizándose el 60% del desembolso durante la construcción y el 40% una vez que se han verificado las conexiones y la prestación del servicio.

Se optó por este método de pago gradual ante el temor de que el limitado acceso a financiamiento asequible para cubrir costos hasta la prestación de resultados y la novedad del método de OBA tuvieran como consecuencia licitaciones muy elevadas fuera del alcance de los pobres (un porcentaje de los costos se incluye en la tarifa) o la ausencia total de licitaciones. Con posterioridad, dependiendo de los resultados del proyecto piloto, el método de desembolso en los centros rurales en crecimiento podría evolucionar hacia un método habitual de OBA.

*Los subsidios han de estar alineados con los incentivos.* Los proyectos de OBA ejecutados en forma piloto en el sector del agua proporcionan un subsidio específico, discreto y extraordinario para el acceso. Sin embargo, la sostenibilidad de tales proyectos depende en gran medida de la relación entre el subsidio proporcionado y la tarifa que se cobra a los clientes para la prestación continua de servicio. Las tarifas deben ser asequibles para los pobres de modo que puedan cubrir todos los razonables y eficientes costos de funcionamiento.

Si las tarifas son inferiores a los costos de funcionamiento, la conexión de nuevos clientes acaba generando pérdidas para los proveedores del servicio. A consecuencia de ello, los proveedores no dispondrán de fondos suficientes para mantener el sistema, ni de ningún incentivo para prestar un servicio a sus clientes con esas tarifas. Así, los esfuerzos para ampliar y generalizar la OBA en el sector del agua precisan discurrir en paralelo con una reforma de las tarifas. Proyectos de OBA como los del sector del agua en Kenya y Uganda han puesto estos temas sobre el tapete (Azuba, Mugabi y Mumssen 2010; Virjee 2010).

*La potenciación del capital privado depende de la reforma de las tarifas.* La OBA, efectivamente, potencia el financiamiento privado, pero el capital potenciado quedará limitado en la medida en que las tarifas puedan incorporar los costos de inversión al tiempo que sigan siendo asequibles. En última instancia, el proveedor del servicio habrá de poder recuperar su inversión a través de la tarifa. Si el objetivo es contar con una menor cantidad de subsidio y con la mayor parte de la inversión recuperada a través de financiamiento privado, la tarifa habrá de poder absorber estos costos.

En los casos en que la experiencia del sector privado atraiga hacia el sector del agua beneficios en materia de eficiencia

y disciplina de mercado (como en el ejemplo de Uganda), será preciso hacer más para fomentar y fortalecer la participación de potenciales proveedores privados, especialmente los locales y de pequeño tamaño. También podrán ser de ayuda un mayor fortalecimiento de la capacidad (especialmente en facturación, comercialización y acceso a financiamiento) y una mayor asociación con organizaciones locales.

*El acceso al financiamiento sigue siendo un importante obstáculo.* Las dificultades para el acceso al financiamiento se pueden aliviar con instrumentos financieros formales, como las garantías. Sin embargo, es limitada la experiencia sobre este particular en el sector del agua, aunque se están probando en diferentes contextos varias garantías y líneas de crédito al sector bancario. En los casos en que sean pocas las facilidades de disponibilidad de tales instrumentos de financiamiento, los proyectos de OBA deberán graduar los pagos en función de objetivos parciales razonables, siempre que el riesgo de desempeño siga atribuyéndose en su mayor parte al proveedor del servicio.

Además, es preciso hacer más para abordar las dificultades de los pequeños proveedores locales, que son los que con mayor probabilidad acabarán operando en las áreas rurales y periurbanas. Algunos ejemplos ponen de manifiesto las posibilidades no solo de prefinanciación sino de financiación de proyectos en general:

- En el proyecto de agua de Kenya, el Banco K-Rep ha adquirido una garantía crediticia parcial de la Autoridad de Crédito para el Desarrollo de USAID para reducir el colateral requerido por los prestatarios, es decir, de las asociaciones de aguas comunitarias (Virjee 2010).
- En Honduras, los proveedores privados (incluidas las ONG) pueden asumir un endeudamiento comercial limitado —si bien con periodos de reembolso muy cortos—, garantizado en última instancia contra activos municipales, y las entidades crediticias comerciales se benefician de la confianza que ofrece un mecanismo de donación de OBA pagadero por la GPOBA. Las entidades públicas de ejecución pueden disponer de préstamos puente: préstamos gubernamentales (librados a un interés efectivo cero) garantizados contra futuras transferencias del sector desde el Gobierno central a los municipios.
- En el proyecto de Uganda se han intentado varias medidas, entre ellas la gradación de resultados para reducir la cantidad de capital de prefinanciación necesario, así como cierto nivel de fortalecimiento de la capacidad para los operadores privados y bancos locales. Aun así, los operadores privados han confiado más en su propio efectivo y en el capital de trabajo que en los préstamos bancarios. No obstante, ahora que los operadores están empezando a dar resultados, algunos bancos locales están mostrando un renovado interés en participar (Azuba, Mugabi y Mumssen 2010).

*La generación de demanda es fundamental.* El riesgo de ausencia de demanda puede ser un factor de gran importancia en los proyectos de OBA en el sector del agua. A las personas económicamente desfavorecidas puede llevarles tiempo participar en un proyecto, pues con frecuencia no están familiarizadas con los servicios ni con los procedimientos de conexión y abono. Ello puede prolongar la iniciación del proyecto y, consecuentemente, el tiempo de espera hasta que se pueda reembolsar a los proveedores. Los trabajos de divulgación y de movilización comunitaria son fundamentales. Tanto el proyecto de aguas comunitarias rurales de la India como los

proyectos in situ de Senegal emplean ONG para promover la participación comunitaria y mejorar su respuesta.

*Las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad pueden ser grandes.* El cambio de los métodos basados en insumos a los basados en resultados supone nuevos desafíos tanto para las autoridades públicas como para los proveedores de servicios. La capacidad de poner en práctica y realizar el seguimiento de proyectos de OBA es limitada, especialmente en los países en que más necesaria es la OBA. Proporcionar una formación selectiva, contratar agentes independientes de verificación e involucrar a las ONG en el trabajo de divulgación comunitaria y a los administradores privados en la gestión de los fondos de OBA son soluciones que se están empleando para mitigar las limitaciones en materia de capacidad.

Los siguientes factores revisten especial importancia para el éxito de la OBA en el sector del agua:

- Estructura del mercado y experiencia en procesos competitivos para promover la eficiencia.
- Marco contractual regulatorio o legal, incluidas políticas para el establecimiento y ajuste de tarifas.
- Capacidad de los organismos ejecutores para, por ejemplo, el manejo de procesos transaccionales, de seguimiento y verificación, y gestión del flujo de fondos, así como la comprensión de los acuerdos basados en el desempeño y la voluntad de trabajar con ellos.
- Grado de experiencia del sector privado en la provisión de servicios, donde proceda.

## Conclusión

Los proyectos de OBA con participación de proveedores públicos y privados empiezan a dar resultados, entre ellos beneficios en la eficiencia a través de procesos de licitación pública. Y lo que es más importante, estos proyectos están incrementando el acceso de los hogares pobres al agua y servicios de saneamiento.

Sin embargo, la OBA solo es sostenible en la medida en que lo sea su entorno, y no se puede aislar de otras cuestiones más amplias derivadas del sector. La experiencia demuestra que para un mayor impacto y aplicación generalizada, es fundamental un entorno de respaldo propicio. Los proyectos de OBA aportan los conocimientos especializados del sector privado a áreas pobres a las que de otro modo los proveedores no habrían prestado sus servicios, pero solo tendrán éxito en

los casos en que prácticas legales o regulatorias respalden la asunción de riesgos por parte del sector privado.

A medida que los asociados para el desarrollo amplíen y generalicen el uso de la OBA, se los debe animar a que acrecienten la aplicación de este método e incluyan el financiamiento inicial para políticas y reformas institucionales así como otras iniciativas para mejorar el desempeño de las empresas de servicios públicos o del sector en formas que sean mensurables y, por consiguiente, abiertas a métodos basados en los resultados.

## Referencias

- Azuba, C., J. Mugabi e Y. Mumssen. 2010. "Output-Based Aid for Water Supply in Uganda: Increasing Access in Small Towns". (Ayuda en función de los resultados para el suministro de agua en Uganda: Incrementar el acceso en pequeñas localidades). OBAApproaches 35.
- Mandri-Perrott, C. 2008. "Output-Based Aid in India: Community Water Project in Andhra Pradesh". (Ayuda en función de los resultados en India: Proyecto de agua comunitaria en Andhra Pradesh). OBAApproaches 21.
- Mandri-Perrott, C., M. Schiffler y A. S. Aguilera. 2009. "Output-Based Aid in Honduras: An OBA Facility for the Water and Sanitation Sector". (Ayuda en función de los resultados en Honduras: Mecanismo de ayuda en función de los resultados para el sector del agua y saneamiento). OBAApproaches 29.
- Menzies, I. y M. Suardi. 2009. "Output-Based Aid in the Philippines: Improved Access to Water Services for Poor Households in Metro Manila". (Ayuda en función de los resultados en Filipinas: Acceso mejorado a los servicios de agua para hogares pobres en el área metropolitana de Manila). OBAApproaches 28.
- Mumssen, Y., L. Johannes y G. Kumar. 2010. "Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices". (Ayuda en función de los resultados: Lecciones y mejores prácticas). Washington, DC: Banco Mundial.
- Virjee, K. 2010. "Leveraging Private Sector Finance for Rural Piped Water Infrastructure in Kenya: The Use of Output-Based Aid". (Potenciación del financiamiento del sector privado para infraestructuras de agua corriente en áreas rurales de Kenya: Aplicación de la ayuda en función de los resultados). OBAApproaches 30.

<sup>1</sup> Un proyecto adicional de OBA identificado en el sector del agua es ajeno al Grupo del Banco Mundial.

## Acerca de OBAApproaches

OBAApproaches es un foro en el que se analizan y difunden experiencias recientes e innovaciones relativas al apoyo a la prestación de servicios básicos para los pobres. La serie de artículos se centra en el suministro de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, salud y educación en los países en desarrollo, en particular mediante la aplicación de enfoques basados en los resultados o el desempeño.

Los estudios de casos han sido seleccionados y presentados por los autores previo acuerdo con el equipo de dirección de GPOBA y no deben adjudicarse a los donantes de GPOBA, al Banco Mundial ni a ninguna otra organización afiliada. Las conclusiones aquí expuestas tampoco representan la política oficial de GPOBA, del Banco Mundial ni de los países a los que representan.

Para obtener más información, visite:  
[www.gpoba.org](http://www.gpoba.org)



Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados