



GRUPO ORINOCO
ENERGÍA Y AMBIENTE



¿Cómo vamos a recuperar los servicios de agua potable y saneamiento en Venezuela?

OCTUBRE 2018

Este resumen propone una ruta para revertir la trayectoria de deterioro de los servicios públicos de agua potable en los centros urbanos de Venezuela, y comenzar a recuperarlos.

La falta y la mala calidad del agua es un padecimiento de todos los venezolanos que se manifiestan en protestas y conflictos que se registran diariamente en diversas plataformas informativas y redes sociales.

El mapa del camino hacia la Hoja de Ruta para Recuperar los Servicios de Agua Potable en Venezuela (HdeR) propone las acciones operacionales urgentes para dotar a la población con un mínimo de 50 litros por habitante por día (LHPD) de agua segura¹ antes del primer año de iniciada la transición y, recuperar los sistemas troncales de los acueductos para una producción de 200 LHPD de agua segura antes del quinto año.

La HdeR incluye también las acciones sectoriales requeridas para mejorar la calidad de los servicios y hacerlos sostenibles.



¹ Agua segura es agua de una calidad tal que puede ser consumida

Diagnóstico

DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE

Casi la totalidad de la infraestructura para la prestación de servicios de agua potable que existe en Venezuela fue construida en la segunda mitad del siglo XX, con base en buena planificación e ingeniería, para períodos de diseño superiores a 40 años. La infraestructura troncal² fue bien concebida y construida, pero hoy está severamente deteriorada por mala operación y falta de mantenimiento.

El capital humano profesional y técnico de las empresas prestadoras se erosionó como consecuencia de una anti-política de recursos humanos ideologizada y carente de principios gerenciales modernos, así como por envejecimiento y retiro de personal competente que no fue reemplazado por personal calificado; en parte, como consecuencia del abandono de los programas de formación y capacitación de personal. Adicionalmente se dejaron de utilizar y se destruyeron sistemáticamente los grupos privados que apoyaban al Sector³ tales como las empresas de ingeniería que preparaban proyectos, las empresas de construcción, los talleres, y las empresas de suministro y mantenimiento.

Durante los últimos 20 años no se incrementó la capacidad de la infraestructura troncal, aunque se contrataron y se hicieron cuantiosos pagos por grandes obras que están inconclusas, por mala concepción de los proyectos y/o corrupción en su gestión. Las ampliaciones de las redes de distribución se hicieron desordenadamente, sin planificación y con base en decisiones de inversión politizadas.

Los ingresos de los prestadores, tanto por aportes fiscales como por ingresos propios generados por tarifas, son insuficientes para cubrir los gastos de funcionamiento⁴ y de personal, lo que se ha visto agravado con la hiperinflación que vive el país.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento anda al garete, si bien en 2001 se aprobó la ley de prestación de estos servicios, ésta no se reglamentó; la archi-

² Infraestructura troncal es la que se encarga de captar el agua en las fuentes naturales, almacenarla en embalses, transportarla a las plantas de potabilización, conducirla hasta las redes desde donde se distribuye a los suscriptores

³ Sector agua potable y saneamiento (Sector) se refiere a la infraestructura y a las instituciones dedicadas a la prestación de estos servicios.

⁴ Gastos de funcionamiento se refiere a los gastos requeridos para el funcionamiento de los prestadores de servicios, tales como vehículos, papelería y otros gastos de oficina

ectura institucional prevista en ella no se implantó; en consecuencia, no existe un ente responsable por las políticas y la planificación sectorial, ni un ente regulador profesional e independiente para establecer tarifas y supervisar la calidad de los servicios, tal como está previsto en la ley. Por otra parte, las empresas prestadoras no siguen principios gerenciales con rendición de cuentas a la sociedad, ni han tenido un control y supervisión regulatorio del Estado, y los usuarios no tienen quien defienda sus derechos.

DIAGNÓSTICO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Venezuela cuenta con agua en abundancia, pero en las cuencas hidrográficas de la zona costa-montaña en el norte del país, que es donde se concentra la población, este valor es de solo 2.671 m³ por habitante por año, valor característico de un país "bajo estrés hídrico"⁵. Esta situación se agrava por la distribución estacional de las lluvias, y en el futuro la situación será aún peor por el efecto del cambio climático.

Para revertir estos desequilibrios geográficos y estacionales del agua, Venezuela construyó una infraestructura hidráulica importante; específicamente 80 grandes presas y embalses, que se han deteriorado por falta de mantenimiento y malas decisiones operacionales.

Los embalses que abastecen a Caracas, Maracay, Valencia y San Felipe están severamente contaminados y comprometen la calidad del agua cruda; lo cual se incrementa con sustancias tóxicas y cancerígenas en el agua que se distribuye a la población, como consecuencia de la sobredosificación de químicos en algunas plantas donde el agua cruda es de muy mala calidad.

Aunque tenemos un marco legal que permitiría avanzar en la gestión moderna del recurso hídrico, este no se ha implementado y no tenemos las instituciones para hacerlo. Tampoco tenemos una cultura para el uso eficiente del agua y la conservación de ríos, lagos, cuencas, y acuíferos.

Desafíos

Un grupo de técnicos con formación y experiencia en diversos aspectos relacionados con el agua identificó los desafíos urgentes que deben superarse para recuperar el servicio de agua potable, así como aquellos que deben gestionarse para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

DESAFÍOS POR ENFRENTAR EN FORMA URGENTE

- Recuperar la infraestructura troncal de los sistemas de agua potable.
- Revertir el mal servicio de los prestadores.
- Tomar decisiones debidamente analizadas sobre los grandes proyectos que están en ejecución.
- Asegurar el financiamiento de los gastos corrientes y de las inversiones.
- Construir un sistema de formación y capacitación de personal, con base en el capital humano existente, aprovechando capacidades instalada de tradición como el Cidiat⁶.

DESAFÍOS POR SUPERAR PARA QUE LOS SERVICIOS SEAN SOSTENIBLES

- Modernizar el marco legal propuesto en la ley de prestación de los servicios e implantar la institucionalidad que allí se proponga.
 - Rediseñar los sistemas tarifarios y comerciales de manera de lograr, al menos, los recursos necesarios para mantener y operar los sistemas.
 - Desarrollar planes de gestión para las cuencas que abastecen la conurbación del Lago de Valencia y la Gran Caracas, que reúnen las peores condiciones de conservación del país entre las cuencas generadoras de agua para el abastecimiento de ciudades.
1. Estrategia operacional para Hidroven y las empresas prestadoras.
 2. Estrategia sectorial para ordenar la política pública del sector.
 3. Estrategia financiera para invertir y cubrir el gasto corriente.
- Estas tres estrategias se desarrollarán en tres etapas
- Corto plazo (menos de un año)
 - Mediano plazo (años dos al cinco)
 - Largo plazo (más de cinco años)

Estrategia y metas

Para superar los desafíos identificados se ha propuesto una estrategia en tres ejes que se apoyan y retroalimentan mutuamente:



⁵ Se considera que un país está en condiciones de "estrés hídrico" cuando su disponibilidad de agua está por debajo de 3.000 m³/habitante/año

⁶ Cidiat: Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial, institución adscrita a la Universidad de los Andes en Mérida, con más de 50 años de experiencia en la formación de personal profesional en materia de recursos y servicios hídricos

1. ESTRATEGIA OPERACIONAL PARA HIDROVEN Y LAS EMPRESAS PRESTADORAS

EN EL CORTO PLAZO, con el fin de no interrumpir la prestación de los servicios, el personal actual del sector continuará en sus cargos; se designarán para cada empresa prestadora de servicios, de acuerdo con su tamaño, dos o tres gerentes especialistas en materia de operación de los sistemas y gerencia administrativa y de personal, con experiencia práctica comprobada, quienes aprobarán o rechazarán todas las decisiones que afecten las operaciones o los estados financieros de las empresas de las cuales se hagan responsables, y vigilarán por la debida aplicación de la HdeR. Estos gerentes recibirán y conformarán en un plazo no mayor de dos meses, los activos y los estados financieros de la empresa que reciban. Cada uno de estos gerentes formará dos técnicos o profesionales capaces de asumir sus funciones en un plazo de uno a dos años.

Un proceso similar se seguirá con respecto a la casa matriz (Hidroven), donde se designará un equipo técnico integrado por cinco profesionales en las áreas técnicas, un equipo administrativo integrado por cinco profesionales en asuntos administrativos, que aseguren la implantación y cumplimiento de estándares, controles contables y rendición de cuentas en todo el sector. Adicionalmente se creará una unidad ejecutora de proyectos con tres profesionales para gestionar los programas que reciban financiamiento internacional.

Los gerentes designados realizarán un censo electrónico rápido del personal profesional y técnico del sector, para reubicarlo en las posiciones más convenientes o crear para ellos actividades de adiestramiento real o virtual que los habilite para ocuparlas. Los gerentes harán el mejor de sus esfuerzos para ganar la confianza del personal de operación que actualmente presta sus servicios en las empresas o el que haya dejado el sector, de manera de atraerlo y formar equipos eficientes de operación.

La nueva gerencia de las empresas prestadoras implantará en cada centro poblado mayor de 100.000 habitantes una unidad de atención al público apoyada en telemática y en las plataformas disponibles de comunicación social, que reciba los reclamos de los ciudadanos y los lleve de inmediato al personal responsable de operaciones para que los ubique en una plataforma de información geográfica que permita identificar la ubicación de los accidentes, el tipo de accidentes y su frecuencia, y hacer su seguimiento de manera que facilite la respuesta rápida y certera a los requerimientos de los ciudadanos, al tiempo que ayuda a ubicar

las áreas geográficas donde ocurren más accidentes e identificar sus causas y superarlas.

Con el fin de recuperar la infraestructura troncal de los sistemas se prepararán dos tipos de planes para cada empresa, el Plan de Acciones Urgentes (PAU) y el Plan de Recuperación Operativa (PRO). Los PAU se ejecutarán en un año y los PRO del segundo al quinto año. Las acciones orientadas para evitar las fallas que tienen la mayor probabilidad de ocurrir y al mismo tiempo ocasionar los mayores daños, son las que recibirán mayor prioridad y en consecuencia las que serán incluidas en los PAU.

Para preparar los PAU se estima un plazo previo de dos meses, durante el cual se dispondrá de recursos para adquisición de equipos y materiales y/o reparaciones que sean inaplazables, para hacer un diagnóstico rápido a partir del cual personas expertas en la materia prepararán los PAU, en fichas técnicas sencillas que contendrán los aspectos fundamentales referentes a captaciones, sistemas de bombeo, plantas de potabilización, aducciones, instalaciones eléctricas, que deban ser reparadas de emergencia, así como sustancias químicas, reactivos y repuestos que deban adquirirse. Los PAU deben compartirse al interior de la empresa prestadora, así como también con las comunidades que serán afectadas por estos planes, de manera que comprendan la razón de las actividades que se adelantan, como pueden apoyarlas y darles apoyo. Los PAU deben ejecutarse en un plazo de un año. Con la ejecución de los PAU se garantizará un abastecimiento mínimo de 50 LHPD a toda la población que disponga de redes y se dará prioridad a los centros hospitalarios y similares para abastecer sus necesidades sanitarias mínimas. Durante la ejecución de los PAU se levantará la información necesaria para que los expertos preparen los PRO y se suministrará mediante cisternas un volumen de 50 LHPD a las zonas que no estén cubiertas por redes.

EN EL MEDIANO PLAZO se ejecutarán los PRO, planes dirigidos a la rehabilitación de los equipos e instalaciones necesarios para producir y transportar hasta las redes de distribución un caudal de 200 LHPD. Los PRO estarán respaldados por mediciones y estudios orientados a eliminar y/o controlar los problemas críticos de eficiencia operativa, especificarán las acciones de rehabilitación o reemplazo con sus costos.

Se iniciará la preparación de los planes maestros de agua potable y saneamiento con enfoque de cuenca. Igualmente, se prepararán los planes de gestión de las cuencas abastecedoras de la conurbación del Lago de Valencia y la Gran Caracas, cuya responsabilidad estará en el ministerio en-

cargado de ejercer la Autoridad Nacional de las Aguas.

EN EL LARGO PLAZO se iniciará la ejecución de los planes maestros de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPyS) con enfoque de cuenca, los cuales serán renovados con una frecuencia de cinco años.

En materia de operación de los sistemas se implantarán distintas modalidades de asociaciones público-privadas tales como la tercerización remunerada por desempeño o los contratos de gerencia con prestadores internacionales.

2. ESTRATEGIA SECTORIAL PARA ORDENAR LA POLÍTICA PÚBLICA

EN EL CORTO PLAZO, la primera acción es la promulgación por parte del presidente de la República de un mandato que proporcione los lineamientos para ejecutar las acciones que se proponen en esta HdeR y designará como responsable de hacerlo a la máxima autoridad de Hidroven.

La referida autoridad procederá a designar tres expertos especializados que conformen y comanden el Grupo de Análisis Sectorial (GAS) cuyo objetivo será el de asesorar al presidente de Hidroven en asuntos estratégicos y de política pública, tales como: actualización y reglamentación de la ley de prestación de los servicios, gestión de cooperación técnica por parte de operadores líderes de la región, elaboración y gestión de programas de financiamiento internacional, creación de contenidos y ejecución de actividades de formación y adiestramiento para profesionales y técnicos del sector.

EN EL MEDIANO PLAZO, el GAS debe tener actualizada la ley de servicios e implantada la arquitectura institucional que ella defina, con un plan de fortalecimiento en marcha para reforzar dicha arquitectura, igualmente debe haber dictado los lineamientos para reestructurar y fortalecer los prestadores de servicios y creado e iniciado la ejecución de un plan de formación y certificación de personal, procesos estos últimos que continuarán en el largo plazo.

El GAS será responsable de elaborar y proponer un pliego tarifario que resulte en aranceles de contraprestación que al menos cubran los costos eficientes de operación, mientras que las rehabilitaciones serán cubiertas con recursos del Tesoro y las inversiones de largo plazo con deuda a largo plazo. La contraprestación de los usuarios de baja capacidad económica debe ser menor que el monto que fije el ente rector. Las facturas del servicio deben ser transparentes, indicar el costo real del servicio, lo que pagan los suscriptores y lo que asume el Estado como subsidio.

El GAS propondrá la reestructuración de los prestadores, comenzando por el ámbito geográfico requerido para ser eficientes y sustentables, las mejoras requeridas en las áreas comercial, administrativo-financiera y operativa, el uso de plataformas de información geográfica para un mejor control de las operaciones, de la facturación y de las cobranzas, la implantación de sistemas de facturación y cobranzas, de contabilidad patrimonial y presupuestaria, de información gerencial y finalmente la adaptación y la formación del personal en las buenas prácticas de gobierno corporativo aplicadas en empresas exitosas de servicios públicos de la región.

3. ESTRATEGIA FINANCIERA PARA INVERTIR Y CUBRIR EL GASTO CORRIENTE

Los recursos para financiar los costos y gastos de los prestadores provendrán de tres fuentes: ingresos por contraprestación, recursos en bolívares aportados directamente por el Gobierno Nacional y préstamos internacionales a largo plazo destinados a la inversión que serán repagados por el Estado con aportes fiscales y/o recursos de contraprestación.

EN EL CORTO PLAZO, la generación de recursos propios por parte de los prestadores será insignificante como consecuencia de la depreciación de la tarifa causada por la inflación, las malas prácticas comerciales y la falta de cultura de pago de los suscriptores que han sido tradicionales en el país. Por estas razones el Gobierno nacional deberá continuar haciendo aportes periódicos para cancelar los gastos de personal y los de funcionamiento hasta que la situación económica actual del país se supere y pueda implantarse una tarifa adecuada. Mientras tanto, se seguirán utilizando los actuales sistemas comerciales haciendo énfasis en los grandes suscriptores públicos y privados y mejorando aspectos específicos como el catastro de suscriptores para incluir unos dos millones que hoy no aparecen registrados, lo que permitirá disponer de un ingreso mayor cuando la situación económica del país haga viable implantar una tarifa adecuada, así como también elaborar y ejecutar campañas para mejorar la cultura de pago de los suscriptores. De esta manera podría esperarse a MEDIANO PLAZO un ingreso por contraprestación de US\$ 200 millones asumiendo 4 millones de conexiones registradas y un ingreso por conexión de 50 US\$/año y 100% de efectividad en la cobranza. Los gastos de personal y funcionamiento de todos los prestadores se estiman en unos US\$ 150 millones anuales.

En cuanto a las inversiones se ha estimado la capacidad de ejecución en unos US\$ 300 MM anuales. Para el corto plazo este sería el costo de los PAU agregados de todo el país y se espera que este monto pueda obtenerse de reasignar con los organismos financieros internacionales los saldos no comprometidos que estén disponibles de los préstamos en divisas en ejecución. Para los años 2 a 5 del mediano plazo se proponen montos anuales de inversión similares que se esperan obtener de la banca multilateral, para ello se propone preparar una agenda de préstamos y asistencias técnicas que serán negociados con la banca multilateral desde los primeros días de la transición.

Para la formulación e instrumentación de los planes de gestión de cuencas abastecedoras de la Conurbación del Lago de Valencia y la Gran Caracas, la Autoridad Nacional de las Aguas gestionará a través del Gobierno nacional los recursos necesarios.

PARA EL LARGO PLAZO se propone distribuir los aportes para inversión que haga el Gobierno o los que se obtengan de préstamos internacionales utilizando los principios propuestos para el Fondo de Asistencia Financiera en la ley de prestación de los servicios.

Hitos para implementar la Hoja de Ruta

Para el seguimiento de la agenda contenida en la HDR se utilizarán los siguientes hitos:

ACTIVIDAD	META
Designación Interventor Jefe	1 día
Publicación de dispositivo legal con intervención de Hidroven	1 día
Integración de equipos de personal clave responsable	50% en 15 días, 100% en 30 días
Pago primera nómina empleados y obreros	15 días
PAU aprobados para cada uno de los prestadores	50% aprob. 30 días, 100% 60 días
Grupo de Análisis Sectorial (GAS) constituido	30 días
Censo de personal ejecutado	30 días
Acuerdo con agencia de compras	30 días
Acuerdo con agencia de financiamiento	30 días
Aprobación de línea base indicadores del servicio	180 días
PRO aprobados para c/u de los prestadores	50% en 180 días, 100% en 360 días
Revisión y adecuación de la HdeR	180 y 360 días

Próximos pasos

- Divulgar y discutir la HdeR para alcanzar consenso sobre el camino a seguir y decisiones a tomar
- Identificar y organizar recursos gerenciales, técnicos y operacionales para implementar la HdeR
- Obtener y procesar información sobre condición de los servicios, prestadores, infraestructuras críticas, y recursos humanos
- Diseñar censo de personal y plataforma informática para los diagnósticos y análisis previstos en los PAU y los PRO
- Iniciar diálogo con las instituciones internacionales de cooperación y financiamiento para canalizar su apoyo
- Concretar acuerdos con empresas de prestación de servicios de agua potable y saneamiento que aportarían recursos gerenciales y técnicos para la recuperación de dichos servicios
- Establecer mecanismo de información y coordinación para el perfeccionamiento e implementación de la HdeR

Este resumen contiene las principales ideas de la HdeR, un documento preparado y analizado por el Grupo Orinoco, con el respaldo de la Fundación Konrad Adenauer.

Se preparó este material para el foro "Rescate del servicio de agua", realizado en alianza con el Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA, el día miércoles 10 de octubre de 2018, en el auditorio Völlmer.



Disponible en www.grupoorinoco.org

Centro de pensamiento, reflexión y acción en políticas públicas para un desarrollo sustentable.

Proponemos estrategias en las áreas de ambiente y energía.