

Presupuestación basada en el desempeño en el sector del agua: El caso de Guanajuato

De conformidad con un nuevo esquema de desembolsos basado en los productos entregados, el gobierno del Estado de Guanajuato está centrando la atención en alcanzar estándares de desempeño en el sector del agua: el financiamiento para los proveedores de servicios está vinculado al aumento del número de personas conectadas a servicios de abastecimiento de agua seguros y confiables, al aumento de la eficiencia y a la mejora en el tratamiento de las aguas residuales. Este esquema exige que el gobierno estatal formule una estrategia clara para el sector y un sistema de medición de los resultados. En Guanajuato este esquema ha demostrado ser un mecanismo eficaz para mejorar los resultados, lograr que los servicios públicos municipales sean plenamente responsables y facilitar una planificación de mediano a largo plazo para mejorar el manejo del agua y el medio ambiente.

Los esquemas de desembolso basados en el producto y la presupuestación basada en el desempeño

El desembolso basado en productos (DBP) es el uso de subsidios basados en el desempeño para complementar o reemplazar las tarifas que pagan los usuarios. En el marco del DBP, el suministro de servicios básicos se contrata con el sector privado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias o un proveedor de servicios públicos, y el pago por el servicio se vincula a la entrega de los productos acordados de antemano¹.

Los pagos realizados en el marco del DBP están vinculados a la entrega de determinados productos —es decir, los servicios especificados— por un proveedor, y en algunos casos el esquema transfiere el riesgo del desempeño al proveedor de los servicios: el proveedor autofinancia en gran medida el servicio y se le reembolsa una vez que se ha verificado que la entrega ha sido satisfactoria. Esto difiere de otros sistemas tradicionales en los que generalmente

los insumos han sido pagados previamente y el que retribuye asume la mayor parte del riesgo de desempeño.

El DBP no es sinónimo de presupuesto basado en resultados (PBR). De hecho, el DBP está relacionado sólo con un tipo de presupuesto basado en resultados, que la OCDE denomina “presupuesto basado en resultados directo o vinculado a una fórmula”². Este tipo de PBR se utiliza cuando la demanda de un servicio es suficientemente constante para asegurar que sea poco probable que las variaciones de las asignaciones presupuestarias relacionadas con el desempeño conduzcan a su cierre, lo que políticamente es inconveniente. En los países de la OCDE, la “fórmula directa” no se utiliza como sistema de presupuestación a nivel de todo el gobierno porque los objetivos en materia de productos no siempre pueden guiar la asignación de recursos; por ejemplo, muchos objetivos gubernamentales no son mensurables directamente en cuanto a los productos.

Sin embargo, durante la ejecución del presupuesto muchos países de la OCDE utilizan mecanismos de DBP conforme a arreglos del tipo comprador-proveedor que pueden resultar muy apropiados como *sistemas de financiamiento sectorial* para servicios o productos de gran volumen bastante estandarizados respecto de los cuales los consumidores generalmente pueden tomar decisiones bien informadas³. Lo que tienen en común los mecanismos de PBR y DBP es que pueden contribuir a un aumento en la rendición de cuentas (transferencia del riesgo de rendimiento al proveedor del servicio y delineación clara de los productos), una mayor transparencia

¹ Para más información sobre el DBP, véase OBA Working Paper Series, documento n.º 4, marzo de 2005, *Output-based Aid: Supporting Infrastructure Delivery through Explicit and Performance-based Subsidies*, The Global Partnership on Output-Based Aid, Banco Mundial.

² OCDE, *Performance Budgeting in OCDE Countries*, París, 2007.

³ Robinson, Marc, *Performance Budgeting, Linking Funding and Results*, FMI, 2007.

(el reconocimiento explícito de los subsidios y la identificación de los flujos de subsidios pueden reducir las posibilidades de corrupción) y una optimización de los recursos (adjudicación competitiva de los fondos junto con la transferencia del riesgo de desempeño).

El sector del agua en Guanajuato

En México, el acceso al agua potable y el saneamiento ha aumentado constantemente en los últimos decenios hasta alcanzar niveles considerablemente superiores al promedio en los países de América Latina y otros países en desarrollo: actualmente alrededor del 90% de la población tiene acceso a saneamiento y a una conexión al agua potable ya sea en la casa o en las cercanías⁴. No obstante, persisten marcadas diferencias de cobertura entre las zonas urbanas y rurales. En el Estado de Guanajuato (4,9 millones de habitantes), el total de cobertura es del 92% en el caso del agua y del 75% en el caso del saneamiento, pero sólo del 77% y el 60%, respectivamente, en las zonas rurales donde vive la tercera parte de la población.

El sector del agua potable y de las aguas residuales de México enfrenta múltiples problemas. La proporción de aguas residuales municipales que reciben algún tipo de tratamiento es más del doble del promedio en América Latina (30% frente al 14%)⁵, pero se mantiene muy por debajo de los niveles de los países de la OCDE, y muchas plantas de tratamiento no cumplen las normas básicas sobre descarga de efluentes. De los hogares conectados a la red de distribución de agua, el 55% experimenta interrupciones del servicio, problema que es más agudo en las municipalidades más pequeñas y para los pobres⁶. Los niveles de eficiencia tanto del funcionamiento como de las cobranzas en México están muy por debajo del promedio de los países desarrollados. La ineficiencia se exagera con la falta de un marco normativo nacional claro para las tarifas, los subsidios y la recuperación de costos del agua potable y las aguas residuales. Además, tradicionalmente se ha centrado la atención en la construcción de importantes obras de infraestructura y no en la eficiencia y la calidad del mejoramiento de los servicios o en la extensión de los servicios a los pobres.

Al formular una estrategia para el sector del agua, el Estado de Guanajuato adoptó un enfoque global. La estrategia, implementada por la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) ya sea directamente, o indirectamente a través de las municipalidades

o los servicios públicos municipales, consta de tres pilares: enfoque en las políticas, gestión integral de los recursos hídricos y aumento de la cobertura de los servicios.

- **Enfoque en las políticas.** Aun cuando la CEAG no tiene responsabilidades directas respecto del funcionamiento de los servicios, cumple funciones de autoridad normativa, de facilitadora de procesos y de organismo de ejecución, así como de proveedora de asistencia técnica para los servicios de agua potable municipales. Entre sus responsabilidades se cuentan la racionalización de las estructuras de tarifas y el mejoramiento de las prácticas de gestión. Recientemente la Comisión actualizó el Plan Estatal Hidráulico a fin de renovar el enfoque en las cuestiones de género, la sostenibilidad, la equidad, la participación y la regresión de la degradación ambiental. Con la inclusión explícita de un elemento de DBP, la CEAG ha creado una "cultura de información", de tal modo que la información proporcionada por los servicios públicos de agua potable y generada en el interior de la Comisión ya no se considera un requisito para la presentación de informes sino más bien un instrumento de gestión. El análisis e interpretación de los datos han permitido a la Comisión simplificar su proceso de planificación. La utilización de los datos para adoptar decisiones sectoriales importantes es un poderoso incentivo para que los mecanismos de recopilación y estandarización de los datos sean apropiados.
- **Gestión integral de los recursos hídricos.** El enfoque amplio adoptado por la CEAG respecto del sector del agua ha dado como resultado un programa bien integrado que conecta las distintas disciplinas del sector. Por ejemplo, la Comisión ha prestado apoyo a la creación de comités de agua potable y saneamiento que

⁴ El mejoramiento del abastecimiento de agua consiste en cuatro categorías: los hogares que tienen abastecimiento de agua por tubería en la casa; los hogares con abastecimiento por tubería en el terreno, pero fuera de la casa; los grifos públicos, y los hogares que traen agua de otra casa que la recibe por tubería. Las mejoras del saneamiento consisten en conexiones a un sistema de alcantarillado, tanques sépticos y letrinas sanitarias.

⁵ CNA (2004a), "Situación del Sub-Sector", p. A-76 para México. Para el promedio en América Latina, véase PAHO/WHO (2001:24,81).

⁶ Banco Mundial, Mexico Infrastructure Public Expenditure Review (2005).

tienen una participación importante en las cuestiones de gestión de los recursos hídricos. Además, la Comisión está fomentando la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales para mejorar la calidad de los recursos hídricos en el estado, lo que coloca a Guanajuato entre los estados con mayor cobertura del tratamiento de aguas residuales de México.

- **Aumento de la cobertura de los servicios.** Con el fin de abordar las necesidades de agua y saneamiento de las comunidades rurales en forma sostenible, la CEAG ha prestado apoyo a la creación de juntas rurales de agua potable⁷ y asignado prioridad a las inversiones en las comunidades rurales.

Productos, indicadores e incentivos

La Secretaría de Finanzas del Estado, en colaboración con BANOBRAS⁸ y el Banco Mundial, promovió la adopción de este mecanismo basado en productos con el fin de mejorar el desempeño de las secretarías del Estado. En su forma actual, este mecanismo introducido por una operación del Banco Mundial recompensa al Estado con desembolsos de préstamos por los logros de las municipalidades y los servicios públicos de agua potable que han tenido buen desempeño, partiendo del supuesto de que las políticas y la asistencia del estado son esenciales para mejorar el desempeño.

Tras extensas consultas entre el gobierno de Guanajuato y los interesados, se escogieron tres productos clave como medida del mejoramiento de los servicios: *la eficiencia global, el nivel de tratamiento de las aguas residuales y el acceso a*

los servicios. El gobierno de Guanajuato consideró que la eficiencia global sería una buena medida de los avances en la aplicación de las políticas y que *el nivel de tratamiento de las aguas residuales* sería indicativo de una implementación adecuada de la gestión integral de los recursos hídricos. Además, se establecieron los costos unitarios para cada producto (véase el cuadro 1). Aun cuando por su naturaleza dos de los indicadores (eficiencia y tratamiento de las aguas residuales) se basan en el desempeño, se les denominó genéricamente indicadores “basados en el producto” siguiendo la terminología utilizada por el Banco Mundial para las operaciones que apoyan el uso de desembolsos contra la entrega de productos y resultados, a diferencia del uso más tradicional de insumos.

El indicador de *la eficiencia global* tenía por objeto recompensar a los servicios públicos municipales por el aumento de los ingresos y la reducción del consumo de agua y, en último término, mejorar su posición financiera. A fin de generar un incentivo para la reducción de los volúmenes de producción, el indicador de producto fue definido como los ingresos efectivos en comparación con el volumen de agua producido. Sobre la base de las mejoras históricas de la eficiencia y los costos conexos, se estableció un valor unitario de US\$160.000 para los servicios públicos que demostraran un aumento de la eficiencia del 10% o más.

⁷ Las juntas rurales de agua potable, organizaciones comunitarias encargadas del sistema, se han formado con el apoyo técnico y social de la Comisión Estatal del Agua.

⁸ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. Para más información, véase www.banobras.gob.mx.

Cuadro 1. Valor unitario de los productos seleccionados

Tipo de producto	Valor unitario del desembolso (US\$)	Unidad	Meta	Total (US\$ 000)
Acceso al servicio	\$250 por habitante	Población rural y urbana	90.640 habitantes	\$22.666
Eficiencia	\$160.000 por servicio público que aumenta su eficiencia en 10%	Ingresos / volumen de agua producido	64 aumentos de la eficiencia en 10%	\$10.240
Tratamiento de aguas residuales	\$60.000 por 150 kg de DBO ^a eliminada	Medido durante el período de puesta en marcha	12.750 kg de DBO	\$5.100
Total				\$38.000

^a DBO = demanda bioquímica de oxígeno

Dados los bajos niveles de tratamiento de las aguas residuales en Guanajuato, era prioritario asegurarse de que las conexiones y el tratamiento de las aguas residuales formaran parte de la agenda de los servicios públicos municipales. Sobre la base de los costos proyectados y de la eficiencia de las plantas de tratamiento, se estableció el valor de US\$60.000 por 150 kg de demanda bioquímica de oxígeno eliminado para el indicador de *nivel de tratamiento de las aguas residuales*.

Respecto del indicador de acceso a los servicios, el objetivo era asegurarse de que cada municipalidad escogiera como objetivo tanto a las poblaciones urbanas como a las rurales. Las municipalidades de Guanajuato tienen una combinación de habitantes urbanos y rurales, y se convino en que se asignaría un valor único de US\$250 por cada habitante conectado. Aun cuando esta suma es superior al costo nacional medio de la conexión, ofrecería un claro incentivo para ampliar los servicios, especialmente en beneficio de los pobres.

De conformidad con este esquema, corresponde a cada municipalidad contratar las obras físicas que se necesiten para crear nuevas conexiones y para mejorar las instalaciones de tratamiento de aguas residuales o construir otras nuevas. Este mismo principio de gestión flexible se aplica a las mejoras de la eficiencia: algunos servicios públicos pueden decidir mejorar su registro/catastro de clientes; otros, abordar con decisión el problema de los malos pagadores y de las deudas pendientes; y otros, centrar la atención en reducir los tiempos de cobranza, aumentar las tarifas o reducir los costos de producción. Además, al utilizar la competencia en el proceso de contratación, las municipalidades pueden obtener economías considerables.

La iniciativa ya ha dado resultados. Desde abril de 2008, la meta de 90.640 habitantes con pleno acceso al servicio se ha alcanzado y más de 60 servicios públicos municipales han demostrado un aumento de la eficiencia global del 10% como mínimo. También se han realizado avances sustanciales en el tratamiento de las aguas residuales.

Conclusiones

La CEAG ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de la introducción de este nuevo plan sobre el desempeño. Aunque la CEAG es un organismo estatal, puede actuar como árbitro entre el estado y las municipalidades si se presentan controversias; y no hay conflicto de intereses porque, a diferencia de otras comisiones del agua en México, carece de mandato para preparar y construir proyectos. La Comisión es además parte esencial del mecanismo de pago, pues aporta una verificación independiente de los productos que cada municipalidad entrega.

La medición y el uso de la información sobre el desempeño han fomentado la rendición de cuentas interna, la transparencia, y una mejor asignación de los recursos. Han hecho necesario utilizar como base el diseño de los sistemas de programas sectoriales capaces de informar sobre la eficacia y eficiencia con que los programas logran resultados mensurables en cuanto a acceso, eficiencia y sostenibilidad del servicio.

La experiencia de Guanajuato es un caso interesante de mecanismos institucionales mejores y más transparentes, con una coordinación y planificación mayores y una mejor rendición de cuentas, que dan como resultado un mejoramiento de la calidad, el acceso y la eficiencia en los servicios de agua potable y saneamiento. Cabe esperar que la iniciativa apoyada por el Banco Mundial sea un elemento catalizador para la adopción e institucionalización de sistemas que proporcionen información muy valiosa sobre el desempeño del sector. Los mecanismos de DBP y la información sobre el desempeño también podrían utilizarse para diseñar programas futuros y facilitar los debates sobre presupuesto que están cada vez más centrados en el desempeño y la eficacia.

Gustavo Saltiel, gerente sectorial para México
Departamento de Desarrollo Sostenible, Región
de América Latina y el Caribe (Banco Mundial)



Mexico: *Quality of Public Expenditure* (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

