

**SEMINARIOS NACIONALES OBSERVATORIO DEL AGUA
FUNDACIÓN MARCELINO BOTÍN
LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA**

Transparencia económica y financiera y mecanismos de gestión

**Andrés Sanz, Director de Programa Instituto de
Estudios Fiscales
Ministerio de Economía y Hacienda**

andres.sanz@ief.meh.es

Sumario

- **Introducción**
- **Teoría de la agencia, transparencia y participación**
- **Mecanismos de gestión y transparencia**
- **La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación.**

Introducción

Manual de Transparencia del FMI (2007)

Para lograr la transparencia fiscal es necesario proveer **información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del gobierno;**

su disponibilidad **potencia las decisiones en materia de política económica.**

Además, la transparencia fiscal **facilita la identificación de los posibles riesgos para las perspectivas fiscales,** permitiendo la adopción de medidas más oportunas y metódicas de política fiscal frente a las cambiantes condiciones económicas y reduciendo, por tanto, la frecuencia e intensidad de las crisis.

La transparencia fiscal **beneficia a la ciudadanía al proveer la información que necesita para exigir que el gobierno rinda cuentas de sus decisiones sobre política.**

Un gobierno más transparente tiene un **mejor acceso a los mercados internacionales de capital.**

Una **mayor fiscalización por parte de la sociedad civil y los mercados internacionales** promueve el primer objetivo al **alentar a los gobiernos a adoptar políticas económicas apropiadas y al logro de una mayor estabilidad financiera**

Introducción

La transparencia, como **versión moderna del principio de publicidad en relación al ciclo presupuestario**, implica que:

Todos los agentes con interés en el proceso presupuestario, esto es toda la sociedad (gobierno, parlamento, control interno, control externo, gestores, mercados y ciudadanos) **puedan conocer la situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios**

La transparencia supone:

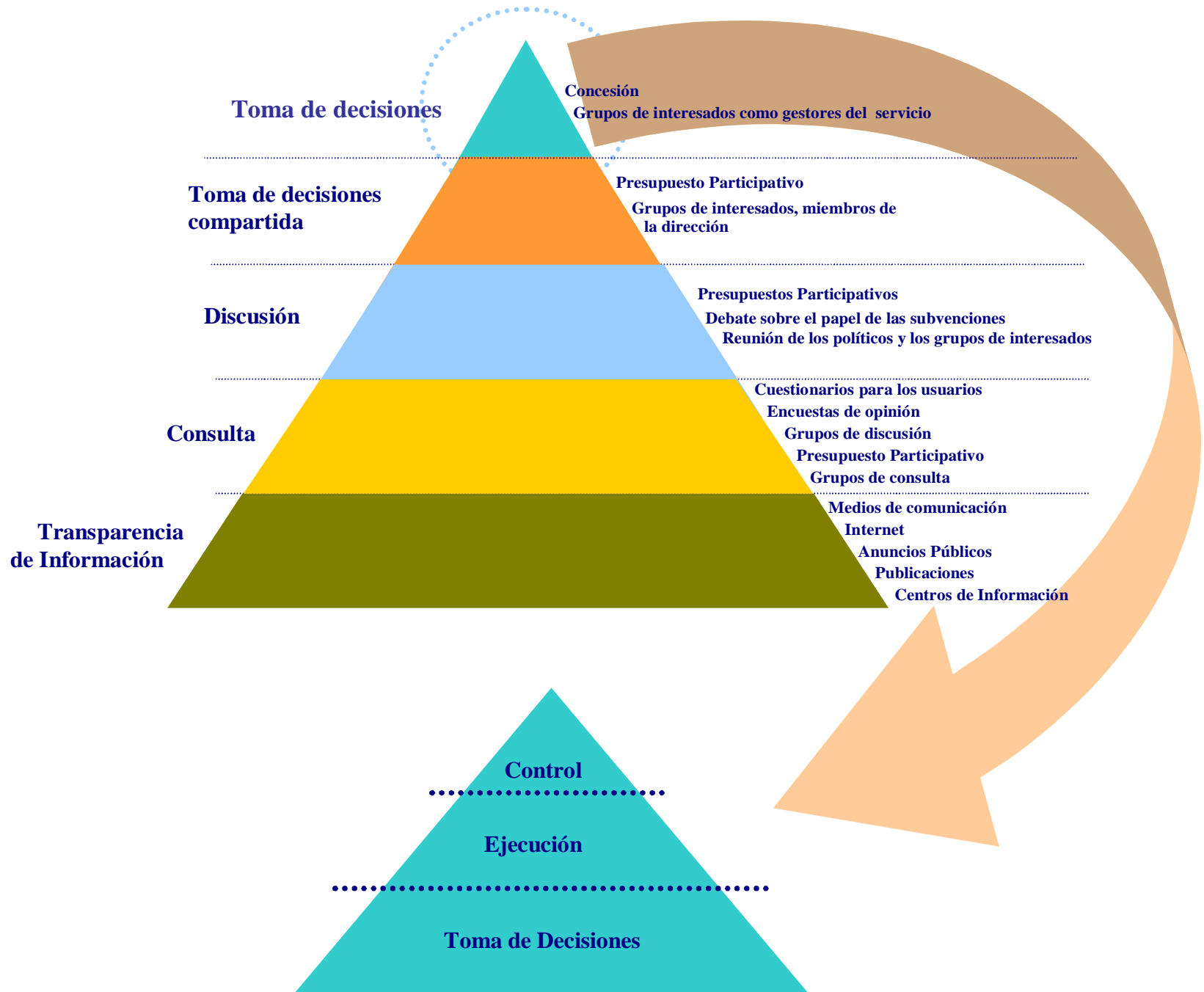
- generar toda la información **relevante para conocer y verificar el cumplimiento de los objetivos del presupuesto**
- facilitar la información de **forma ininteligible y fácilmente procesable** para las necesidades de esos agentes.

Introducción

La transparencia y la participación se han ido constituyendo en los últimos años como un elemento clave para:

- Democracia y buen gobierno
- Eficacia
- Eficiencia
- Equidad

La transparencia se configura asimismo en la actualidad como una **condición necesaria** para la puesta en práctica de otro principio que sí que es novedoso y que la complementa para facilitar una sana gestión de finanzas públicas: **la participación**.



Introducción

La idea a desarrollar es que :

Los mecanismos de gestión de los servicios públicos y en concreto los de agua, no son neutrales en relación a la transparencia y la participación.

No pretendo discutir la eficacia, eficiencia o equidad de diferentes mecanismos.

Teoría de la agencia, transparencia y participación

En los últimos 30 años se han producido importantes avances en el campo de la economía que nos ayudan a entender mejor las características de los mercados reales a los que nos enfrentamos y concretamente a los que se refiere el tema que abordamos en ese trabajo.

La economía de la información es un ejemplo de esto.

(Stiglitz, 2001) que “durante más de cien años la modelización formal en economía se ha centrado en modelos en los que la información era perfecta. Sin embargo todo el mundo reconoce que la información es de hecho, imperfecta, pero la esperanza era que las economías en las que la información no fuera demasiado imperfecta se parecieran mucho a aquellas en las que la información era perfecta”.

“pequeños problemas” de información imperfecta pueden tener grandes consecuencias en términos de la validez de los modelos con información perfecta.

Teoría de la agencia, transparencia y participación

La realidad reciente ha puesto de manifiesto su importancia como hemos visto en los casos de **Enron y Parmalat** , así como en los orígenes de la grave crisis (las **hipotecas subprime**) que estamos sufriendo en la actualidad.

El problema principal-agente se plantea en las ciencias sociales, especialmente en economía y ciencia política.

En términos generales hace referencia a las **dificultades que se producen cuando tenemos información asimétrica** y el principal encarga al agente que desarrolle una serie de actividades en delegación o por cuenta del principal.

Dado que el agente puede disponer de información que el principal no tiene, o cuya adquisición le puede resultar muy costosa, **se producen en la práctica conflictos de intereses entre ambos.**

Teoría de la agencia, transparencia y participación

En la ejecución del “encargo” **el agente tiende a optimizar su función de utilidad y a atender sus intereses.**

El llamado riesgo moral es otra de las dificultades que se producen en las relaciones de agencia. Se refiere a **que el agente puede suministrar información “sesgada” en relación a su situación o actuaciones y que tiene un incentivo a asumir riesgos innecesarios que incrementan los costes del principal.**

La teoría de la agencia **parte de la quiebra de un supuesto que ha sido tradicional en la economía: la información perfecta** y por lo tanto, el supuesto de que todos los agentes tenían la misma o similar información en relación a los aspectos relevantes de las tareas que desarrollaban en el mundo económico o social.

Teoría de la agencia, transparencia y participación

La teoría de la agencia parte de la quiebra de un supuesto que ha sido tradicional en la economía: la **información perfecta** y por lo tanto, el supuesto de que todos los agentes tenían la misma o similar información en relación a los aspectos relevantes de las tareas que desarrollaban en el mundo económico o social.

Leruth y otros (2006), enmarcan la **corrupción y el mal gobierno (ineficacia, ineficiencia e inequidad como resultantes de la gestión de finanzas públicas)** como producto de la **asimetría de información** y de la **divergencia de intereses** entre los que realizan las tareas (los agentes) y aquellos en cuyo nombre esas acciones son ejecutadas. Se produce una “captura” de renta por parte de los agentes a cuenta de los principales.

En el trabajo de Palma y Leruth de 2009 abordan el problema de las **Public Private Partnerships (PPPs)** en el marco de los riesgos que se encuentran desde un enfoque de principal-agente.

“ el agente y el principal tienen incentivos en conflicto en términos de transparencia: el agente intenta desdibujar la señal mientras que el principal va a intentar clarificarla”.

Teoría de la agencia, transparencia y participación

En este marco la transparencia y la participación se configuran como elementos claves para minimizar los riesgos que se producen en cierto tipo de mecanismos de gestión.

Hay mecanismos más transparentes y participativos que otros.

Mecanismos de gestión y transparencia

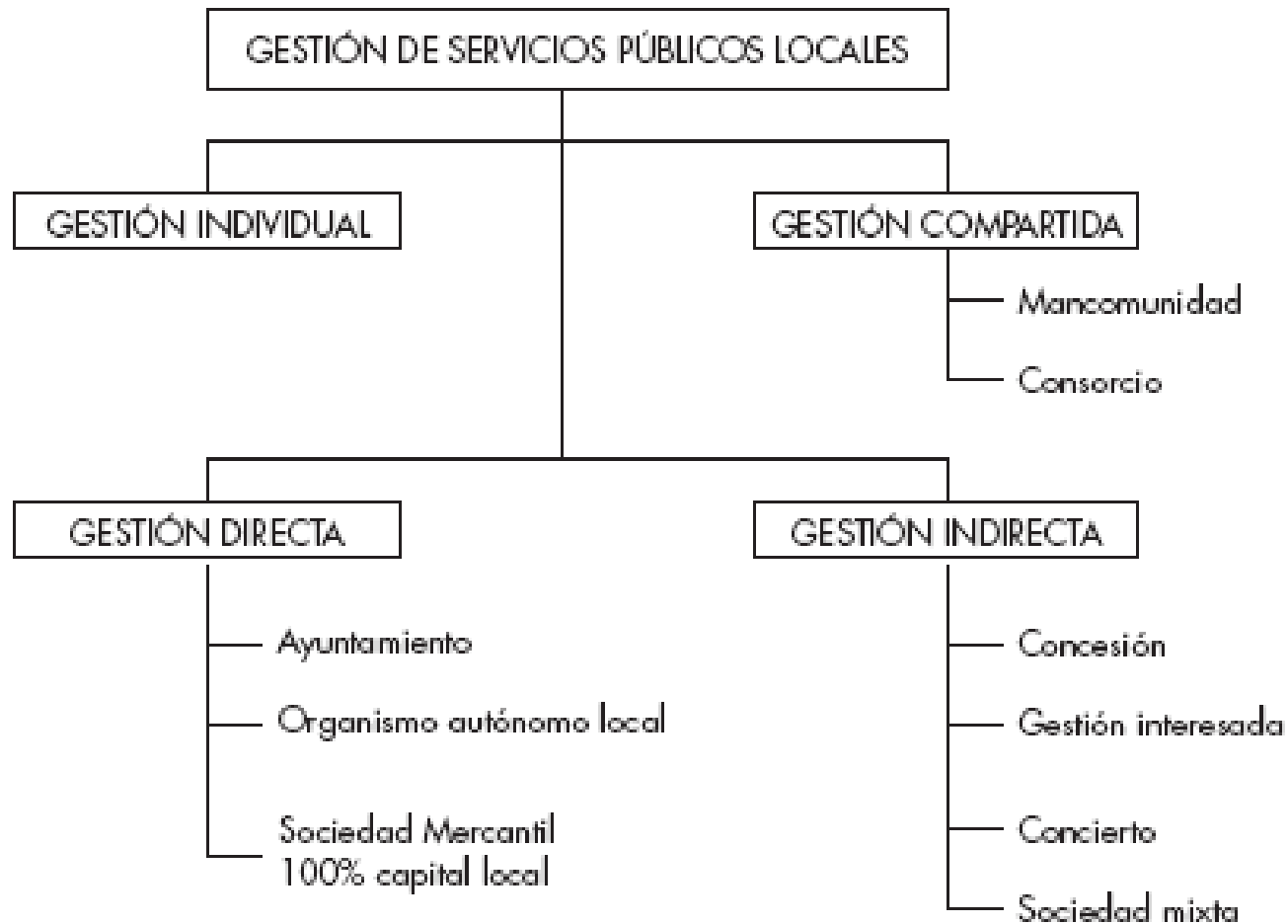
En el caso de la gestión del agua al igual que en otros bienes y servicios públicos la administración puede optar por diversos mecanismos de gestión, unos públicos y otros privados.

En mi opinión no todos permiten las mismas posibilidades de transparencia.

La gestión pública no garantiza por sí misma la transparencia pero si permite crear los mecanismos adecuados para que se alcance en su máximo grado.

Mecanismos de gestión y transparencia

Modalidades básicas de gestión de los servicios públicos locales



Mecanismos de gestión y transparencia

Diferencias entre la gestión directa e indirecta:

1. La **gestión directa** está sometida a los **controles internos** permanentes de la administración que son una garantía tanto en relación a los procedimientos que se utilizan, la garantía del principio de libre concurrencia en las adquisiciones, el principio de mérito y capacidad en la gestión de los recursos humanos,... **TRANSPARENCIA**

2. El **control externo** que ejercen los órganos de control de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de Cuentas del Estado **en un caso y en otro es muy diferente**. A título de ejemplo se puede ver la **fiscalización que realizó la Cámara de Cuentas de Andalucía de la Empresa Pública de Aguas de Córdoba (EMACSA)** que es todo un ejemplo de profundidad y detalle y la de la concesión del Servicio de Aguas de Jaén que es una concesión que en su momento 1997, se realizó a Sergua que en la actualidad es Aqualia que pertenece a FCC.

Mecanismos de gestión y transparencia

Diferencias entre la gestión directa e indirecta:

3. Los problemas de agencia se multiplican en el caso de la gestión indirecta. Si pueden existir intereses diferentes entre el principal que es el ciudadano y la administración municipal que gestiona el servicio que actúa como agente, este problema se incrementa cuando ese agente es a su vez principal de otro agente que es por ejemplo la empresa concesionaria.

Si las empresas concesionarias en este caso de servicios de agua estuvieran en un mercado de competencia perfecta, ahí se acabaría el ciclo. Pero esto no es así.

Las empresas concesionarias de estos servicios no son infinitas, ni siquiera muchas.

El sector en el caso español está controlado por dos empresas Aqualia ya citada en el caso de Jaén y Aguas de Barcelona (AGBAR). La primera pertenece a la compañía FCC y la segunda su accionariado se recoge en el gráfico

Mecanismos de gestión y transparencia



La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación.

La gestión directa permite la transparencia.

Dentro de los mecanismos de gestión directa, la empresa pública permite junto con la flexibilidad de gestión que favorece la eficiencia, el mantenimiento de los mecanismos de control tanto interno como externo que fomentan la fiabilidad de la información y por lo tanto de la transparencia.

Pero también permite y de manera relativamente sencilla y sin grandes costes ni económicos ni administrativos introducir procedimientos que incrementan en un nivel muy importante la transparencia.

Un caso que es un ejemplo muy interesante y que estudiamos en el proyecto Watertime es el de EMACSA la empresa pública de aguas de Córdoba.

La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación.

El mecanismo se basa en dar participación en el consejo de Administración a diferentes actores.

El consejo de Administración de Emacsa hay un número de consejeros paritario entre los partidos con presencia en el ayuntamiento y también hay un consejero por cada una de las centrales sindicales con presencia en el municipio y otro por parte de las asociaciones de vecinos de la ciudad.

En este caso se introduce un elemento que es la participación como consejeros de diferentes agentes que hace que se favorezca el acceso a la información y la transparencia en todas las fases del ciclo presupuestario.

No solamente en la elaboración del presupuesto de la entidad los consejeros pueden acceder a la información de la empresa sino en la ejecución del mismo y en la elaboración y rendición de cuentas.

Junto con la posibilidad de participación de estos agentes en el proceso de gestión del servicio de agua se favorece en gran medida la neutralización de los problemas de agencia anteriormente expuestos al compartir la información agentes muy diferentes que representan también intereses muy diferentes.

La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación.

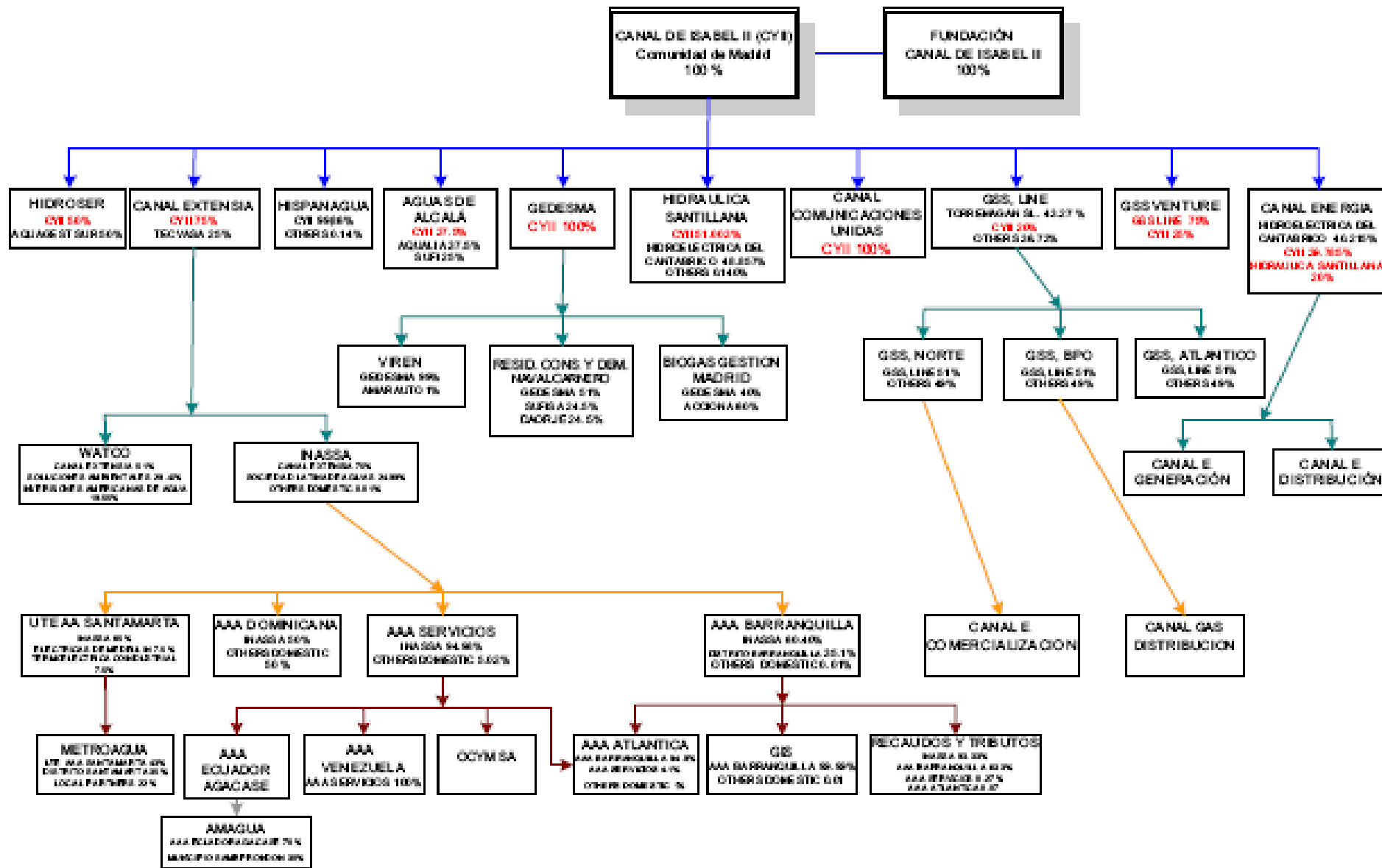
Los mecanismos de gestión directa no son la panacea puesto que siguen requiriendo para garantizar la transparencia de la existencia de otros elementos.

Son necesarios mecanismos de control especialmente externos independientes y competentes que garanticen la fiabilidad de la información.

También es necesario y sobre todo un sistema de partidos, sociedad civil, sindicatos ..., que garantice la transparencia y el control.

El ejemplo del ciclo urbano del agua en Madrid es un claro exponente de estas necesidades.

También es un claro exponente de que a pesar de las debilidades, los mecanismos de gestión pública permiten un mayor nivel de transparencia



La empresa pública como mecanismo de gestión favorecedor de la transparencia y la participación.

El informe de la Cámara de Cuentas de Madrid (10-11-2005) recogía como recomendación:

La configuración del Grupo CYII como se ha indicado anteriormente, dificulta el conocimiento real tanto de los procesos de toma de decisiones como de los costes en los que se incurre para cada tipo de actividad, especialmente si introducimos la valoración de los riesgos de las distintas actuaciones.

La gestión estratégica común de actividades tan diversas pero que han tenido su origen, y siguen teniendo su base en el “negocio del agua” complica el conocimiento de los costes de este servicio. La fiscalización del Grupo CYII y el análisis de los distintos aspectos recomendados en los distintos puntos deberían incorporarse al plan de fiscalizaciones de la Cámara de Cuentas para el año que viene.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

Informe de
Fiscalización del
ciclo urbano del agua
en la Comunidad de Madrid



Muchas gracias

