

Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento

Michael Hantke-Domas
Andrei Jouravlev



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

giz



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil*

Este documento fue preparado por el consultor Michael Hantke-Domas en coautoría y bajo la coordinación de Andrei Jouravlev, Oficial de asuntos económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con colaboración de Caridad Canales, funcionaria de la misma división, en el marco de los proyectos “Sustentabilidad y la igualdad de oportunidades en globalización. Componente 1, Tema 4: Construyendo compromiso, eficiencia y equidad para servicios sustentables de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe” (GER 08/004), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, y “Gestión sostenible de los recursos naturales y de las infraestructuras” (FRA/09/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Agustina Mohando, Alceu Galvão, Alex Chechilnitzky, Álvaro Capandeguy, Ana María Núñez Torres, Cristián Salazar, Daniel Greif, Eduardo Verdugo, Emilio Lentini, Erasmo De Alfonso, Eugenio Vilanova, Franz Rojas Ortuste, Gonzalo Delacámara, Gustavo Ferro, Héctor Feoli, Jean-François Vergès, Jorge Saravia, Juan Bautista Justo, Juan Pablo Bohoslavsky, Juan Pablo Schifini, Luis Armando Moncada Gross, Marco Ramírez, Mario Nudelman, Marta Sepúlveda Murillo, Miguel Solanes, Ramón Rosa Cuellar Hernández, Soledad Pérez, Tomás López de Bufalá, Vicente Gallardo y William Carrasco Mantilla.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen.....	5
I. Introducción.....	7
II. Factores exógenos.....	11
A. Políticas macroeconómicas.....	12
B. Pobreza	13
C. Calidad institucional y gobernabilidad	13
D. Prioridad del sector en las políticas públicas	14
III. Eficiencia en prestadores de servicios.....	15
A. Eficiencia y reformas sectoriales	15
B. Eficiencia y su medición	17
C. Eficiencia bajo modelo público	18
IV. Organización institucional	21
V. Estructura industrial para la prestación en las áreas urbanas	25
A. Procesos de descentralización.....	25
B. Escala óptima y consolidación	26
C. ¿Cómo avanzar?	28
VI. Regulación y contratos.....	29
A. Regulación económica	29
B. Información para la regulación	31
1. Contabilidad regulatoria.....	31
2. Precios de transferencia	32
C. Contratos	33
VII. Tarifas y subsidios.....	35
A. Sustentabilidad financiera	36
B. Subsidios	37
VIII. Políticas para población rural.....	39
IX. Condicionantes de la globalización.....	43
A. Derecho humano al agua	43
B. Tratados de protección de las inversiones.....	44

X. Conclusiones.....	47
Bibliografía	49
Anexos	53
Anexo 1: Actividades realizadas en el marco del proyecto	54
Anexo 2: Conferencia Regional	57
Anexo 3: Evaluación de la Conferencia Regional	58
Índice de recuadros	
Recuadro 1 ¿Dilema público-privado?	16
Recuadro 2 Nuevos marcos regulatorios para prestadores públicos	20
Recuadro 3 Cambio climático en la región.....	22
Recuadro 4 Elementos jurídicos relevantes para servicios urbanos	24
Recuadro 5 Principios legales comunes en sistemas regulatorios avanzados	30
Recuadro 6 Temas de trabajo a futuro.....	48

Resumen

Este documento sintetiza —en forma de lineamientos de políticas públicas para el sector de agua potable y saneamiento— la experiencia acumulada en el desarrollo de las actividades de investigación y asistencia técnica (véase el anexo 1) realizadas en el marco del proyecto “Sustentabilidad y la igualdad de oportunidades en globalización. Componente 1, Tema 4: Construyendo Compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo fue fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países de la región para diseñar e implementar políticas públicas efectivas con énfasis en compromiso, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Las lecciones se agrupan en las siguientes ocho líneas de análisis: i) factores exógenos determinantes del desempeño y la sustentabilidad de la prestación de los servicios; ii) eficiencia en organismos prestadores; iii) organización institucional del sector; iv) estructura industrial; v) regulación y contratos; vi) tarifas y subsidios; vii) políticas para población rural; y viii) nuevas condicionantes que impone la globalización. Una versión preliminar del presente documento fue presentada y debatida en la Conferencia Regional “Construyendo Compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe” (Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 15 y 16 de marzo de 2011) (véase el anexo 2).

I. Introducción¹

Las políticas públicas para el sector de agua potable y saneamiento revisten enorme importancia y han sido de particular interés para la División de Recursos Naturales e Infraestructura en las últimas décadas. Este interés se remonta, primero, a los años ochenta cuando la atención se centró en los esfuerzos de los países para lograr los objetivos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990); y más tarde, en la década de los noventa, cuando analizamos las experiencias regionales de las reformas sectoriales. Desde ese entonces, hemos asumido un activo rol de investigación y asistencia técnica orientadas a la formulación de políticas públicas que aseguren una prestación económicamente eficiente, socialmente equitativa y ambientalmente sustentable de los servicios de agua potable y saneamiento. ¿Qué hemos aprendido en estos años?

- Las prioridades gubernamentales son muy importantes. Sin inversión para expandir la cobertura y subsidios para los pobres, los servicios no serán socializables, en el sentido de que deben alcanzar a todos, o de lo contrario, sus efectos positivos no se materializarán. Las prioridades políticas se ven en el presupuesto del Estado, en su ética de servicio público, en la construcción de instituciones sólidas y estables, en el énfasis en la eficiencia y transparencia, y en el control de la corrupción y captura; no se deben limitar a las declaraciones para la prensa.
- Para que los servicios sean sustentables, las economías nacionales deben crecer para poder generar —a través de salarios e impuestos— recursos suficientes para pagarlos. Los agentes externos —como bancos o inversores— no son fuentes netas de recursos adicionales a partir de los cuales el sector pueda depender en el largo plazo.
- Eficiencia y equidad no son criterios antagónicos sino que complementarios. La eficiencia reduce los costos de prestación. Costos bajos implican mayor asequibilidad financiera y mayores oportunidades de uso. Al subir artificialmente los costos del servicio, la ineficiencia hiere la equidad.

¹ Este texto se basa principalmente en Altomonte (2011), Lentini (2010) y Oblitas (2010); referencias complementarias son Garrido-Lecca (2010), Jouravlev (2004), Alfaro (2009), Valenzuela y Jouravlev (2007), y Vergès (2010a) y (2010b).

- En muchos casos, las reformas se complican y fracasan por falta de convencimiento local, imposición externa forzada y captura de las autoridades sectoriales, ya sea por grupos de interés especial, empresas, sindicatos, políticos o burocracias.
- Varios intentos de reformas sectoriales desconocieron las limitaciones estructurales de las economías nacionales y los principios compartidos por países desarrollados en materia de protección de interés público, derecho de aguas y regulación de servicios públicos.
- En algunos casos, estos problemas se han potenciado por la visión excesivamente comercialista con la que los tratados de protección a la inversión suelen enfocar las políticas regulatorias y de protección de interés público.
- Los gobiernos deben imponer una regulación adecuada —a prestadores públicos, privados y mixtos— basada en principios de rentabilidad justa y razonable, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia y transferencia de ganancias de eficiencia a los consumidores.
- Las garantías y protecciones artificiales incrementan el riesgo moral de ineficiencia y fracaso, pues brindan seguridades no sustentables en el largo plazo y distorsionan incentivos para la toma de decisiones.

La preocupación por estos temas se origina en el convencimiento de que una buena prestación de los servicios de agua potable y saneamiento es relevante para la salud pública, la equidad social, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental.

Este sector ha sido siempre una preocupación de los Estados, particularmente por su incidencia en la salud pública. El consumo voluntario o accidental de agua contaminada y la exposición directa a ella contribuyen al aumento de las tasas de morbilidad de la población afectada. En varios países de la región, la incidencia de enfermedades relacionadas con el agua es sustancial². Asimismo, es fuente de mortalidad, particularmente infantil, dado que los niños son los más expuestos a consumirla o jugar en ella. Adicionalmente, la exposición a agua contaminada es un agravante de la desnutrición, puesto que las diarreas y otras infecciones o intoxicaciones alimentarias no permiten la correcta absorción de nutrientes. Por último, los costos —tanto económicos y financieros como sociales y familiares— por problemas de salud son importantes.

Si el impacto para la salud pública no fuese suficiente para motivar a los tomadores de decisiones a priorizar de manera efectiva el sector, es importante recordar que existen poderosas razones adicionales para promover una política que dé solución a los problemas de la cobertura y la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento: lucha contra la pobreza, fomento de la inclusión y la paz social, promoción del desarrollo económico y protección del medio ambiente.

La inadecuada provisión del servicio afectará principalmente a los grupos sociales de menores ingresos. Es cierto que las condiciones de salud son peores en estos grupos, sin acceso o con uno

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_1497

