



# Servicios de agua potable y saneamiento:

lecciones de experiencias relevantes

Emilio Lentini



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

**giz**

# Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes

Emilio Lentini



Este documento fue preparado por el consultor Emilio Lentini bajo la coordinación de Andrei Jouravlev, Oficial para 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 del proyecto CEPAL/GTZ “Sustentabilidad e 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.

El autor agradece la colaboración de Augusto Mercadier y Federica Brenner.

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

## Índice

Resumen.....	5
I. Introducción.....	7
II. Situación de los servicios.....	9
A. Evolución de la organización del sector.....	9
B. Evolución de las inversiones sectoriales.....	11
III. Factores exógenos al sector y sus efectos en el desempeño.....	13
A. Políticas macroeconómicas.....	13
B. Priorización del sector.....	15
C. Calidad institucional.....	17
D. Otros factores relevantes.....	18
1. Urbanización.....	18
2. Cultura de pago.....	18
IV. Factores endógenos al sector y sus efectos en el desempeño.....	21
A. Organización institucional.....	21
B. Estructura industrial.....	24
C. Régimen de propiedad.....	26
D. Marcos regulatorios.....	27
E. Políticas tarifarias.....	29
F. Políticas para grupos de bajos ingresos.....	32
G. Políticas de financiamiento.....	34
H. Modalidades contractuales y garantías.....	36
I. Tratados de protección a la inversión.....	37
V. Conclusiones y recomendaciones.....	39
A. Factores exógenos al sector.....	39
1. Políticas macroeconómicas.....	39
2. Priorización del sector.....	40
3. Calidad institucional.....	41
4. Urbanización.....	41
5. Cultura de pago.....	41
B. Factores endógenos al sector.....	42
1. Organización institucional.....	42
2. Estructura industrial.....	42

3.	Régimen de propiedad .....	42
4.	Marcos regulatorios .....	43
5.	Políticas tarifarias .....	43
6.	Políticas para grupos de bajos ingresos.....	43
7.	Políticas de financiamiento .....	43
8.	Modalidades contractuales y garantías .....	44
9.	Tratados de protección a la inversión.....	44
	Bibliografía .....	47
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Evolución de la organización de la prestación de los servicios en Chile y la Argentina.....	10
Índice de recuadros		
Recuadro 1	La organización institucional del sector en Colombia .....	22
Recuadro 2	Regulación e información .....	28
Recuadro 3	Regulación y control de empresas estatales.....	30
Recuadro 4	La empresa estatal abierta .....	45

## Resumen

Durante las últimas tres décadas, el sector de agua potable y saneamiento de América Latina ha experimentado sucesivas reformas con el objetivo de mejorar su desempeño. Sin embargo, la mayor parte de los países se encuentran lejos de alcanzar la universalidad de los servicios y restan esfuerzos para proveer niveles de calidad apropiados. En paralelo, subsisten problemas para el financiamiento de la operación e inversiones de los servicios. Con la finalidad de extraer lecciones que contribuyan a la reflexión sobre las políticas que se deben encarar en la región, este documento desarrolla un análisis comparativo entre dos experiencias relevantes en América Latina: zonas urbanas de Chile y el Área Metropolitana de Buenos Aires en la Argentina. El énfasis del análisis ha sido puesto en la identificación de los factores institucionales, regulatorios, macroeconómicos, empresariales y de estructura y organización del sector que son determinantes del desempeño o, dicho de otra forma, de resultados exitosos o fracasos. Analizando las experiencias de los servicios urbanos de Chile y del Área Metropolitana de Buenos Aires, y teniendo en cuenta referencias generales de otros países de la región, ha sido posible extraer conclusiones y lecciones sobre el tipo de políticas y organización institucional que constituyen un contexto para lograr los objetivos y las metas sectoriales. También ha sido posible, a partir del reconocimiento de procedimientos y comportamientos, identificar las “mejores prácticas” para alcanzar los niveles de eficiencia y financiamiento necesarios para la sustentabilidad de la prestación.

## I. Introducción<sup>1</sup>

En los últimos 30 años el sector de agua potable y saneamiento de América Latina ha experimentado reformas sucesivas y de diferente naturaleza. La mayoría de los procesos de transformación han presentado algunas características comunes tales como (Jouravlev, 2004):

- la descentralización, en muchos casos a nivel más bajo posible, o sea, municipal;
- la separación institucional entre las funciones de formulación de políticas sectoriales, de regulación económica y de operación de los sistemas, incluida la creación de entes especializados de regulación y control de la prestación; y
- la participación privada, y más recientemente, en varios casos, salida de operadores privados internacionales y la reversión a la prestación pública.

A pesar de que el sector de agua potable y saneamiento ha sido objeto de profundas reformas, la región en su conjunto presenta aún importantes déficits. La mayor parte de los países se encuentran lejos de alcanzar la universalidad de los servicios de agua potable y saneamiento, a lo que se suma un déficit aún más alto en materia de tratamiento de aguas servidas. En algunos casos también restan esfuerzos para proveer agua potable y niveles de calidad de prestación apropiados. Asimismo, subsisten problemas de financiamiento y no se han resuelto las carencias que afectan a la población de bajos recursos.

En cuanto a la profundidad de las reformas en la región, se destacan las llevadas a cabo en la Argentina y Chile. Los respectivos procesos de transformación han avanzado de forma sustantiva, tanto en la implementación y perfeccionamiento de los nuevos marcos regulatorios como en el autofinanciamiento de los servicios y la participación del sector privado. Sin embargo, como se verá más adelante, el desarrollo y los resultados han sido distintos. De aquí, el interés en realizar un análisis comparativo de las experiencias de ambos países.

En Chile, la gradualidad y continuidad del proceso son sus rasgos distintivos, abarcando las siguientes etapas sucesivas (Valenzuela y Jouravlev, 2007):

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión actualizada del estudio que fue originalmente presentado en la sesión “Características generales de los diferentes procesos y modelos de prestación y regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado” de la Conferencia Regional “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos”, llevada a cabo en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 23 y 24 de septiembre de 2008 (Vergès, 2010a).

- aprobación e implementación del nuevo marco legal y regulatorio, y creación del regulador a nivel nacional;
- paulatino reajuste de tarifas hacia el nivel de autofinanciamiento y creación del sistema de subsidios directos para la población de bajos ingresos;
- perfeccionamiento del marco legal y regulatorio; e
- incorporación del capital privado prácticamente en la totalidad de los prestadores<sup>2</sup>, a través de la venta de acciones en la primera etapa y luego mediante concesiones.

En cambio, el caso argentino se caracteriza por (Ordoqui Urcelay, 2007):

- un acelerado y amplio proceso de incorporación de capital y gestión privados durante la década de los noventa, a través del sistema de contratos de concesión en las principales jurisdicciones del país<sup>3</sup>;
- la regulación por contrato más que por una ley general; y
- la creación de instancias de regulación a nivel provincial (condicionado por la organización federal del país), simultáneamente con la incorporación del sector privado, sin que haya habido un afianzamiento previo de dichos organismos.

Las empresas sanitarias privadas en la Argentina han tenido una presencia cíclica. Antes de las privatizaciones de la década de los noventa, los habitantes abastecidos por prestadores privados, casi en su totalidad cooperativas y asociaciones vecinales, representaban cerca del 20% de la población con servicios de agua potable. Hacia principios de los 2000, los privados pasaron a una participación de cerca del 70%. En la última etapa, a fines de la primera década del nuevo siglo, y luego de las rescisiones de los contratos con privados y la vuelta a la gestión estatal, se estima que la prestación privada atiende a aproximadamente el 30% de la población con servicio de agua, de los cuales sólo la tercera parte corresponde a sociedades comerciales y el resto son cooperativas y asociaciones vecinales.

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires el proceso de reformas ha quedado incompleto en la mayoría de los aspectos dando lugar a movimientos de marchas y contramarchas; mientras que en Chile la transformación sectorial ha estado signada por etapas superadoras de las anteriores permitiendo la asimilación gradual de las reformas y la mejora en la eficiencia en la prestación del servicio.

El presente documento se estructura en cuatro capítulos. El primero se aboca a describir la evolución de la organización del sector y de la participación privada, como así también evaluar los niveles de inversión en las áreas urbanas de Chile y en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El segundo capítulo, a su vez, se detiene a examinar cuáles son los factores exógenos al sector que han condicionado sus desempeños. Así, el documento trabaja sobre la base de factores tales como políticas macroeconómicas, priorización del sector en las políticas gubernamentales, gestión de los recursos

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\\_1521](https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_1521)

