



Experiencias relevantes de marcos institucionales y contratos en agua potable y alcantarillado

Jean-François Vergès



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Experiencias relevantes de marcos institucionales y contratos en agua potable y alcantarillado

Jean-François Vergès



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

gtz

Este documento fue preparado por el consultor Jean-François Vergès bajo la coordinación y edición de Andrei Jouravlev, Oficial para asuntos económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Michael Hantke Domas, funcionario de la misma división, en el marco del proyecto "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 Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

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
Introducción.....	7
I. Factores que determinan la institucionalidad del sector.....	9
A. Contextos geográficos y demográficos.....	9
B. Nivel de desarrollo socioeconómico.....	9
C. Autoridades responsables y organización territorial.....	10
D. Forma de regulación económica.....	11
E. Convergencia y reformas nacionales.....	11
II. Problemas asociados con la fragmentación.....	13
III. Casos nacionales.....	15
A. Francia.....	15
1. Una industria fragmentada.....	15
2. Economías de escala y alcance vs. la concentración empresarial.....	16
3. Multinacionales francesas: ¿empresas privadas o públicas?.....	18
4. Evolución pasada y presente.....	18
5. Proyecto para reducir el número de autoridades territoriales responsables.....	19
B. Italia.....	19
1. El contexto sectorial a principios de los años noventa.....	19
2. Contenido de la reforma de 1994.....	20
3. Implementación de la reforma de 1994.....	20
4. Contratos de asignación de los servicios.....	21
5. Algunos resultados.....	21
6. Nueva ley de aumento de la participación privada.....	22
C. Países Bajos.....	22
D. Brasil.....	23
1. La situación actual del sector.....	23
2. La nueva ley sectorial de 2007.....	25
E. México.....	27
1. La situación actual del sector.....	27
2. El proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento.....	28
F. Marruecos.....	30
1. La estructura actual del sector.....	30

2. El proyecto de reforma territorial e institucional	31
IV. Contratos y sus principales características.....	33
A. Prestación directa y delegada	33
B. Los contratos de delegación en Francia y en la Unión Europea.....	34
C. Contratos imperfectos en un mundo dinámico.....	35
D. Competencia por los contratos: principios y prácticas	35
1. La obligación de competencia por el mercado en la Unión Europea.....	36
2. Ausencia de competencia para las CESB en el Brasil.....	37
3. Contratación con empresas mixtas	37
E. ¿Contratos de fines o de medios?	37
F. Determinación y reajuste de las tarifas	38
1. Francia y otros países con regulación por contrato.....	38
2. Países con entidades independientes de regulación	39
G. Duración y renovación de los contratos	40
H. Calidad de la información sobre la situación inicial de los activos.....	41
I. Reversión de los bienes al término del contrato	41
J. Cánones pagados por operadores y usuarios	43
K. Reposición de la infraestructura.....	44
L. Transparencia de los contratos	45
1. Transparencia y rendición de cuentas a nivel local.....	45
2. ¿Empresa específica para cada contrato?	47
M. Problemas de contabilidad y de consistencia de datos	47
1. Costos comunes a varios contratos o filiales	47
2. Contabilidad financiera no exhaustiva.....	48
3. Prioridades en la contabilidad regulatoria	49
Conclusiones.....	51
Bibliografía	53

Resumen

El presente estudio analiza —con base en las experiencias de Europa Occidental (Francia, Italia y los Países Bajos), América Latina (el Brasil y México) y otras partes del mundo (Marruecos)— los siguientes temas: i) el nivel administrativo-territorial de autoridades públicas responsables de los servicios; ii) la naturaleza jurídica de los organismos prestadores; y iii) el tipo de contrato (o título habilitante) que regula la relación entre ambas partes. El análisis comparativo de experiencias de países tan diversos permite identificar lecciones para los retos que el desarrollo institucional del sector de agua potable y alcantarillado deberá enfrentar en las próximas décadas. Esta investigación ha sido realizada como parte de la cooperación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de Colombia —entidad encargada de vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos, proteger la competencia y los derechos de los usuarios—, dentro del marco del proyecto “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”, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de gobiernos de los países de la región para diseñar e implementar políticas públicas efectivas en el área de estos servicios con énfasis en elementos tales como compromiso, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

Introducción

Este trabajo analiza —con base en las experiencias de varios países de Europa Occidental, América Latina y otras partes del mundo— los siguientes temas, que en las próximas décadas serán de importancia creciente en la evolución institucional de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico tanto en la región en general, como en Colombia de manera particular:

- adecuado nivel administrativo-territorial de autoridades públicas responsables de los servicios;
- tipo de contrato (o título habilitante); y
- naturaleza jurídica del operador.

Realizando un simple ejercicio aritmético (véase el Cuadro 1), se tiene que la combinación de las posibles modalidades de los tres parámetros antes mencionados llega, en teoría, a unos 70 arreglos institucionales factibles en el sector (4 por 5 por 5 menos los casos irreales). Este hecho es coherente con la enorme variedad de experiencias prácticas que es posible observar alrededor del mundo. La ausencia de una respuesta única a los desafíos del sector contrasta con la convergencia internacional de los arreglos institucionales en otros servicios públicos como aseo, energía y telecomunicaciones.

CUADRO 1
PRINCIPALES PARÁMETROS INSTITUCIONALES EN ORGANIZACIÓN
DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Nivel territorial de autoridades públicas responsables	Tipo de contrato o título habilitante de la prestación	Naturaleza jurídica del operador de los servicios
Gobierno nacional o central	Sin contrato (gestión directa)	Público de la autoridad responsable
Autoridad territorial descentralizada	Licencia	Público de otra autoridad territorial
Mancomunidad	Contrato de operación	Mixto (con cotización en bolsa)
Municipio	Contrato de arrendamiento	Mixto (con socio estratégico)
	Contrato de concesión	Privado

Fuente: Elaboración propia.

A pesar que desde hace más de dos mil años, se contaba con la construcción de las redes de agua potable y alcantarillado de las ciudades romanas, el sector no ha conocido la misma evolución tecnológica que han propiciado la liberalización y las reformas institucionales de las industrias de energía y telecomunicaciones. La interconexión a nivel nacional, inclusive internacional, de las redes

de estos servicios públicos fue un fuerte incentivo a la convergencia institucional en la organización de sus mercados. Por el contrario, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico siguen siendo los “más locales” de todos y los de mayor afectación por el problema económico del monopolio natural y rigideces estructurales, lo que ha impedido la convergencia de sus mercados y marcos institucionales nacionales, incluso dentro del “mercado único” de la Unión Europea.

Como lo destaca en su informe anual la SSPD, los servicios de agua potable y saneamiento básico tienen impactos sociales y políticos muy importantes tanto en relación con otros servicios públicos domiciliarios como en comparación con el aporte sectorial al producto interno bruto (PIB), que es menos del 1%. La prestación de estos servicios, los más antiguos de la historia, tiene componentes culturales y sociales muy arraigados. Esto significa que su evolución institucional enfocada al mejoramiento de la eficiencia económica sólo puede ser, en la mayoría de los casos, gradual. Cabe recordar que fueron necesarios fuertes cambios políticos —como en Inglaterra, Chile o en la Europa del Este— para que se produjeran reformas radicales del sector.

Excluyendo los nuevos miembros de los países más pobres de la Europa del Este, los miembros de la Unión Europea ya alcanzaron una alta calidad de servicio y cobertura universal de agua potable y saneamiento básico, tanto en el ámbito urbano como en las áreas rurales¹. Sin embargo, los precios, o cargos tarifarios, alcanzan en promedio unos 4 dólares por metro cúbico o 250 dólares por habitante por año, lo que es aproximadamente cuatro veces más que lo que pagan los usuarios en Colombia y en otros países de la región.

El análisis comparativo de experiencias como las de Francia, Italia y los Países Bajos, permite identificar lecciones para los retos sectoriales que deberán enfrentar Colombia y otros países de América Latina en las próximas décadas. Este análisis se complementa con la revisión de las reformas estructurales en curso o propuestas en el Brasil y México, así como también en Marruecos, que es un caso interesante de un país en desarrollo, bajo la doble influencia del modelo francés en lo sustantivo y de la banca internacional en cuanto a las motivaciones de las reformas.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1659

