

Lecciones de reformas en servicios de agua potable y saneamiento en la región

XXVI Congreso Centroamericano y V Congreso Nacional de Ingeniería Sanitaria y Ambiental

(Ciudad de Guatemala, Guatemala, 8-11 de noviembre de 2009)

Por Andrei S. Jouravlev

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (teléfono: (56-2) 210-23-28; e-mail: andrei.jouravlev@cepal.org)

Contenido de la presentación

- **Introducción.**
- Situación de los servicios.
- ¿Por qué son importantes?
- Reformas de los años 80 y 90.
- Lecciones de las reformas.

¿Quiénes somos?

- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe:**
 - Una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas.
 - Misión: contribuir al desarrollo económico y social de la región.
- **División de Recursos Naturales e Infraestructura:**
 - **Áreas de trabajo:**
 - **Gestión de los recursos naturales:**
 - Gestión y legislación de los recursos hídricos; y gestión de cuencas.
 - **Regulación y desarrollo de servicios públicos e infraestructura:**
 - Regulación y prestación de servicios de agua potable y saneamiento.
 - **Formas de trabajo:**
 - Investigación orientada a la formulación de políticas públicas.
 - Asistencia técnica a los países.
 - Organización de reuniones de expertos y cursos de capacitación.

Existe estrecha coordinación entre las tres formas de trabajo.

¿Qué estamos haciendo en el tema de servicios?

■ Investigaciones recientes:

- Sistematización de buenas prácticas regulatorias.
- Factores determinantes de éxito y fracaso de las reformas.
- Fomento de la eficiencia en las empresas públicas.
- Acuerdos internacionales de protección a la inversión.
- Acceso a la información para fines de regulación.

■ Investigaciones en curso:

- Contabilidad regulatoria (información para regulación).
- Sustentabilidad financiera (tarifas y autofinanciamiento).
- Responsabilidad social (subsidios y priorización).
- Economías de escala y prestación mancomunada.
- Experiencias de Alemania, Inglaterra y Francia.

¿Qué estamos haciendo en el tema de servicios?

■ Reuniones de expertos:

- Conferencia Regional “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos” (Santiago de Chile, 2008).
- Seminario “Acuerdos Internacionales de Inversión, Sustentabilidad de Inversiones de Infraestructura y Medidas Regulatorias y Contractuales” (Lima, Perú, 2009).

■ Cursos:

- Curso Internacional “Políticas para el uso sustentable del agua y la prestación eficiente de los servicios públicos vinculados” (Santiago de Chile, 2009).

■ Proyectos de asistencia técnica:

- Construyendo Compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento (GTZ, 2008-2010).

¿Qué estamos haciendo en el marco del proyecto?

■ Objetivo general:

- Fortalecer la capacidad de gobiernos de la región para diseñar e implementar políticas efectivas en el área de servicios de agua potable y saneamiento con énfasis en elementos tales como compromiso, eficiencia, equidad y sustentabilidad.

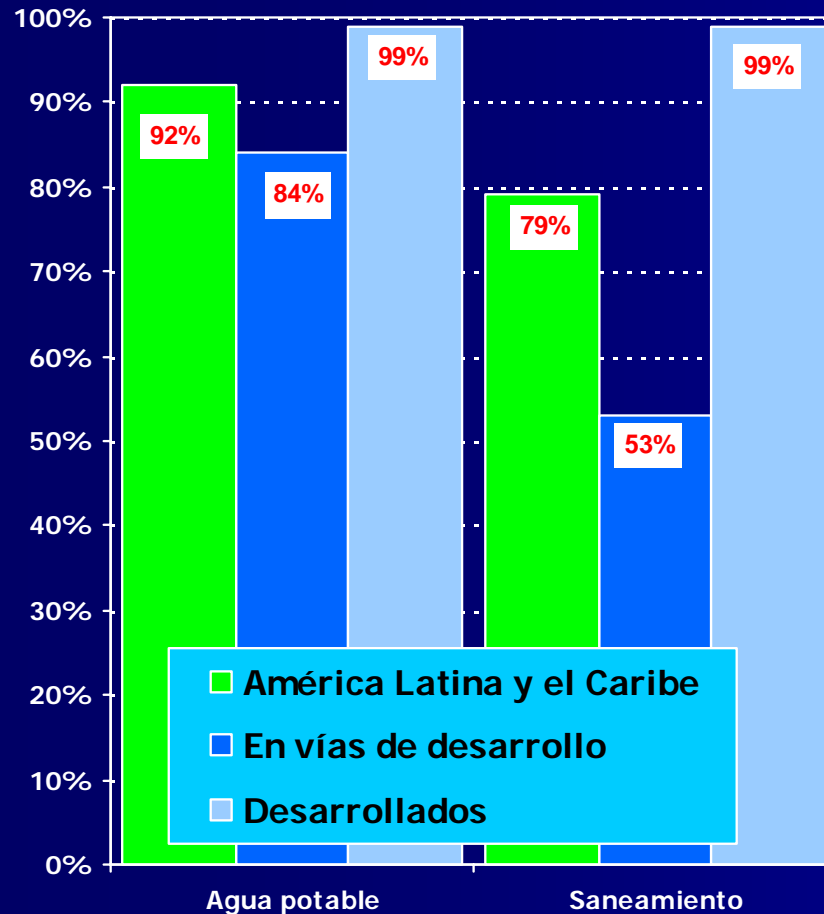
■ Actividades principales:

- Estudios de caso en Colombia y Perú.
- Economías de escala y su aprovechamiento.
- Tratados de protección a la inversión.
- **Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito:**
 - Beneficios (y costos) de buena (y mala) prestación de los servicios y su relación con el bienestar y desarrollo socioeconómico.
 - Factores (endógenos y exógenos) determinantes del desempeño y de la sustentabilidad de la prestación de los servicios.

Contenido de la presentación

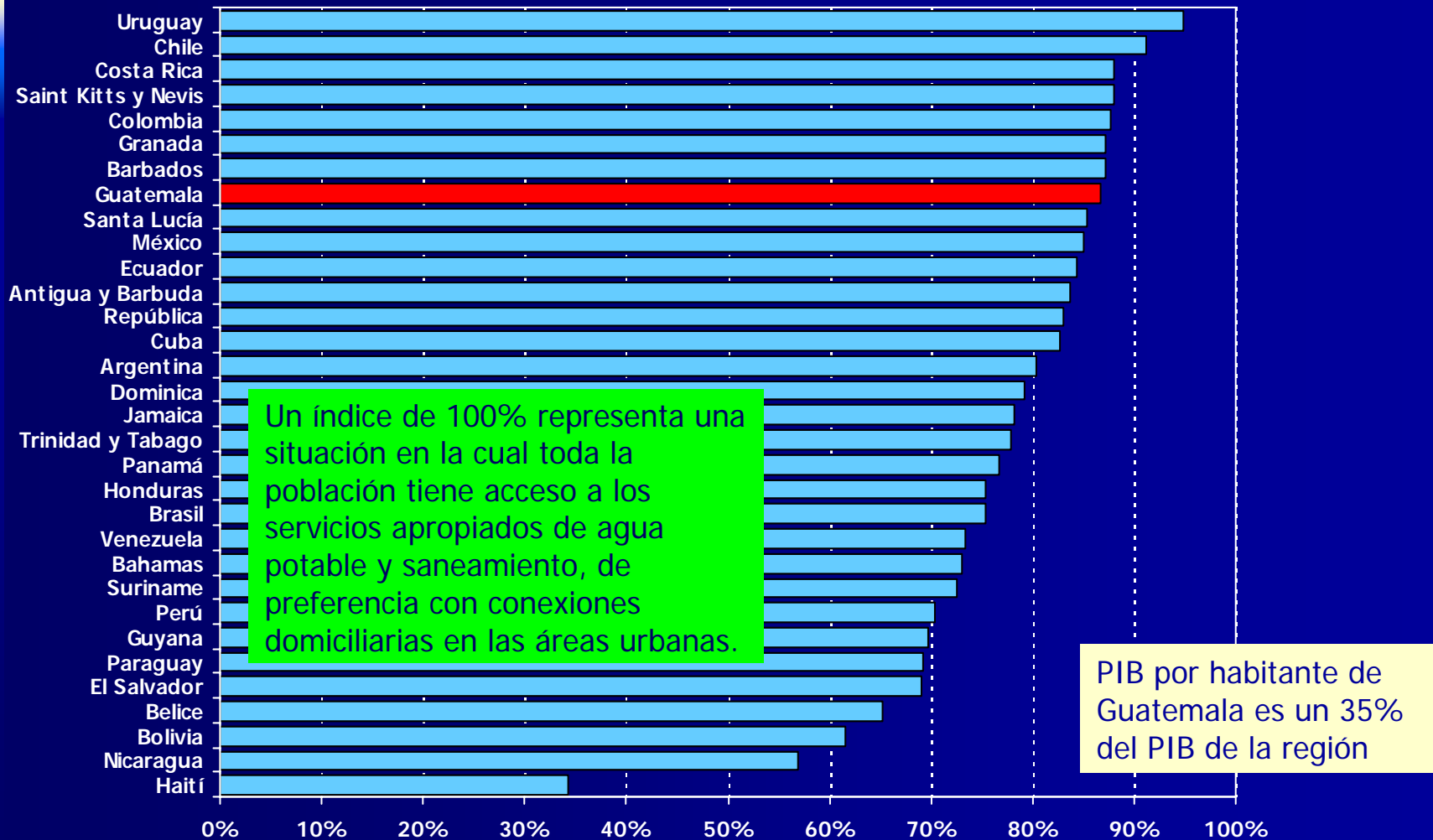
- Introducción.
- **Situación de los servicios.**
- ¿Por qué son importantes?
- Reformas de los años 80 y 90.
- Lecciones de las reformas.

Acceso a los servicios mejorados en 2006



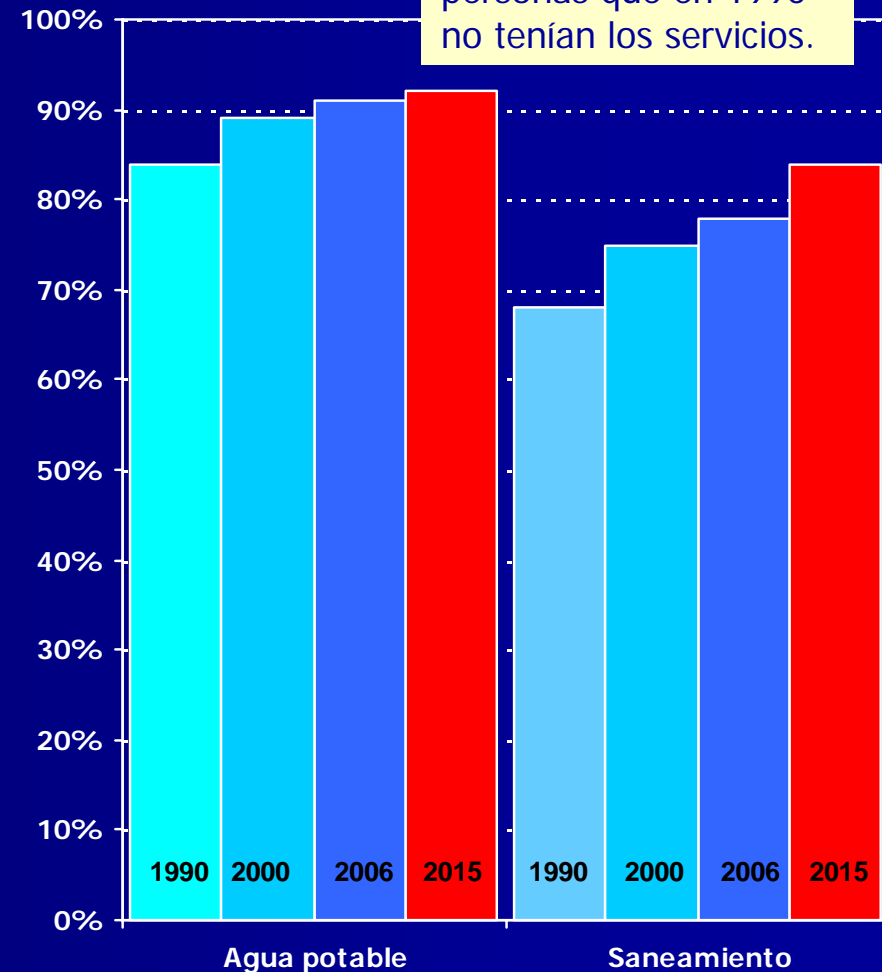
- Sin servicios "mejorados" de:
 - Agua potable: 45 millones
 - Saneamiento: 119 millones
- Las coberturas son mucho más bajas en las áreas rurales:
 - Sin agua: 27%
 - Sin saneamiento: 48%
- Déficits se concentran en los grupos de bajos ingresos:
 - 70% de las personas sin servicios de agua potable, y
 - 84% sin saneamiento *corresponden a los dos quintiles más bajos de ingreso.*

¿Cómo están los diferentes países?

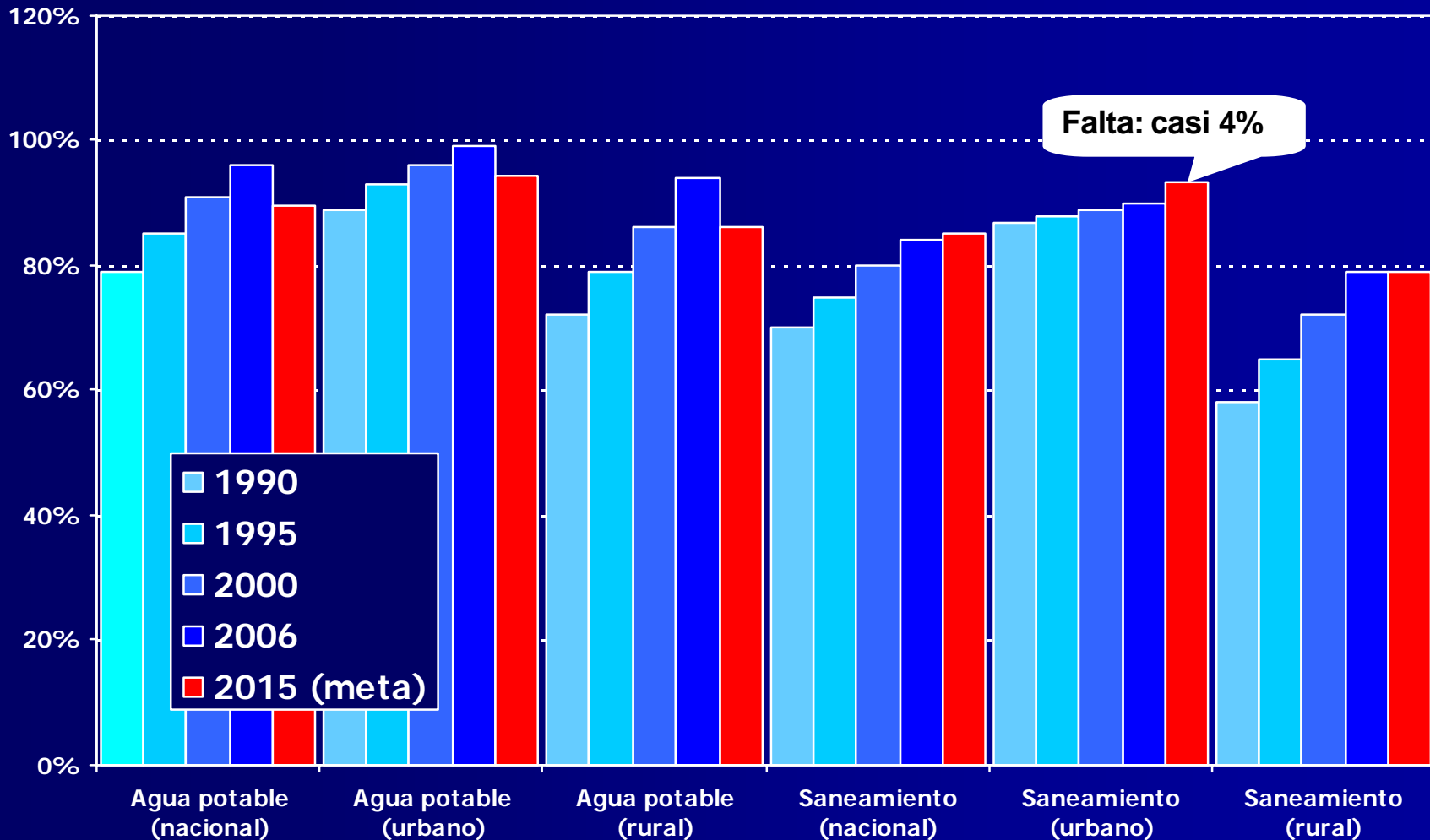


Objetivos de Desarrollo del Milenio: región

- **Agua potable** (faltaría 1%):
 - Meta prácticamente alcanzada.
 - Mayores desafíos en Haití, Nicaragua, Panamá, Antigua y Barbuda, Cuba, Suriname, Jamaica y Perú.
- **Saneamiento** (faltaría 6%):
 - Una brecha mucho más grande.
 - Mayores desafíos en Haití, Nicaragua, Bolivia, Jamaica, República Dominicana, Brasil, Honduras y Suriname.
- Diferencias sustanciales en los avances al interior de los países:
 - Los mayores avances se han registrado en las áreas urbanas.
- Gran diversidad en la calidad de los servicios (intermitencia, control de calidad del agua, desinfección).



Guatemala: Objetivos de Desarrollo del Milenio



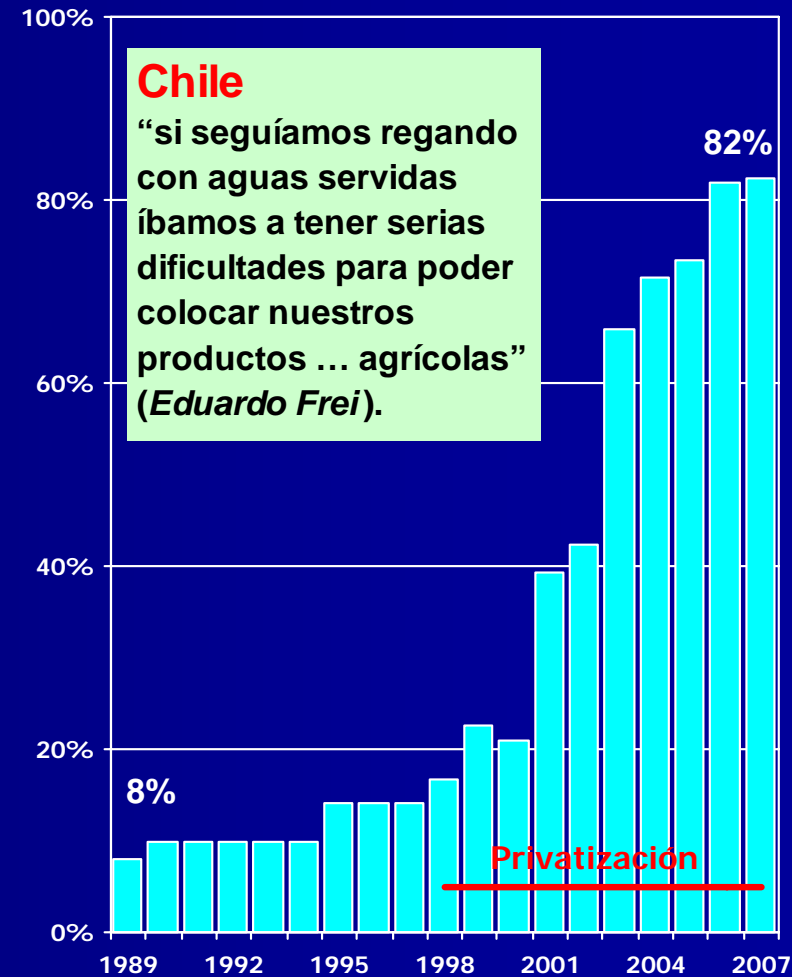
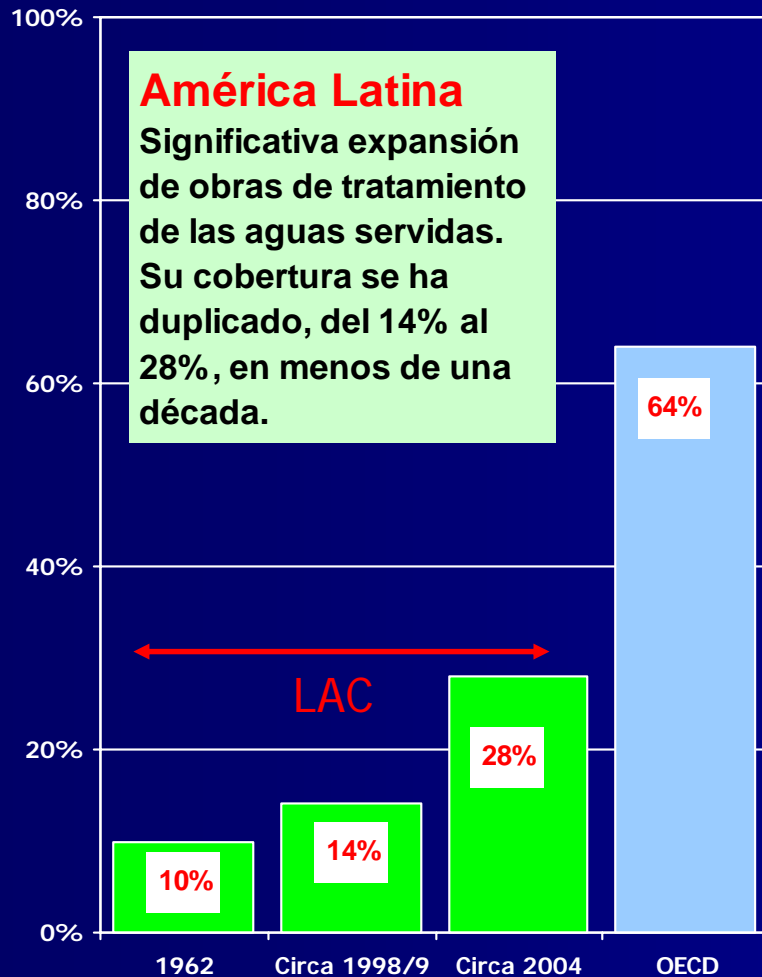
Pero la situación no es tan buena

- Estas estimaciones de acceso se basan en una definición "muy generosa" de cobertura (fuentes públicas, letrinas, etc.):
 - un 80% cuenta con agua potable por tubería dentro de la vivienda o patio (**¿Guatemala, un 76%?**), y un 51% está conectado a sistemas de alcantarillado (**¿Guatemala, 36%?**).
- La calidad del servicio es mediocre:
 - Servicios son intermitentes (**¿Guatemala, 17 horas al día?**).
 - Altos niveles de agua no contabilizada (40-75%).
 - Calidad del agua potable:
 - Sistemas de monitoreo de calidad del agua potable cubren un 24% de la población urbana, y son insignificantes en las áreas rurales.
 - En las grandes ciudades, casi toda agua potable se desinfecta en forma efectiva (**¿Guatemala, un 15%?**).
 - Una de cada cinco muestras viola normas nacionales en cuanto a sus propiedades microbiológicas, químicas, físicas, etc.

Tratamiento de las aguas servidas urbanas

El resto de las aguas servidas son descargadas sin tratamiento alguno al medio ambiente causando graves problemas de contaminación hídrica.

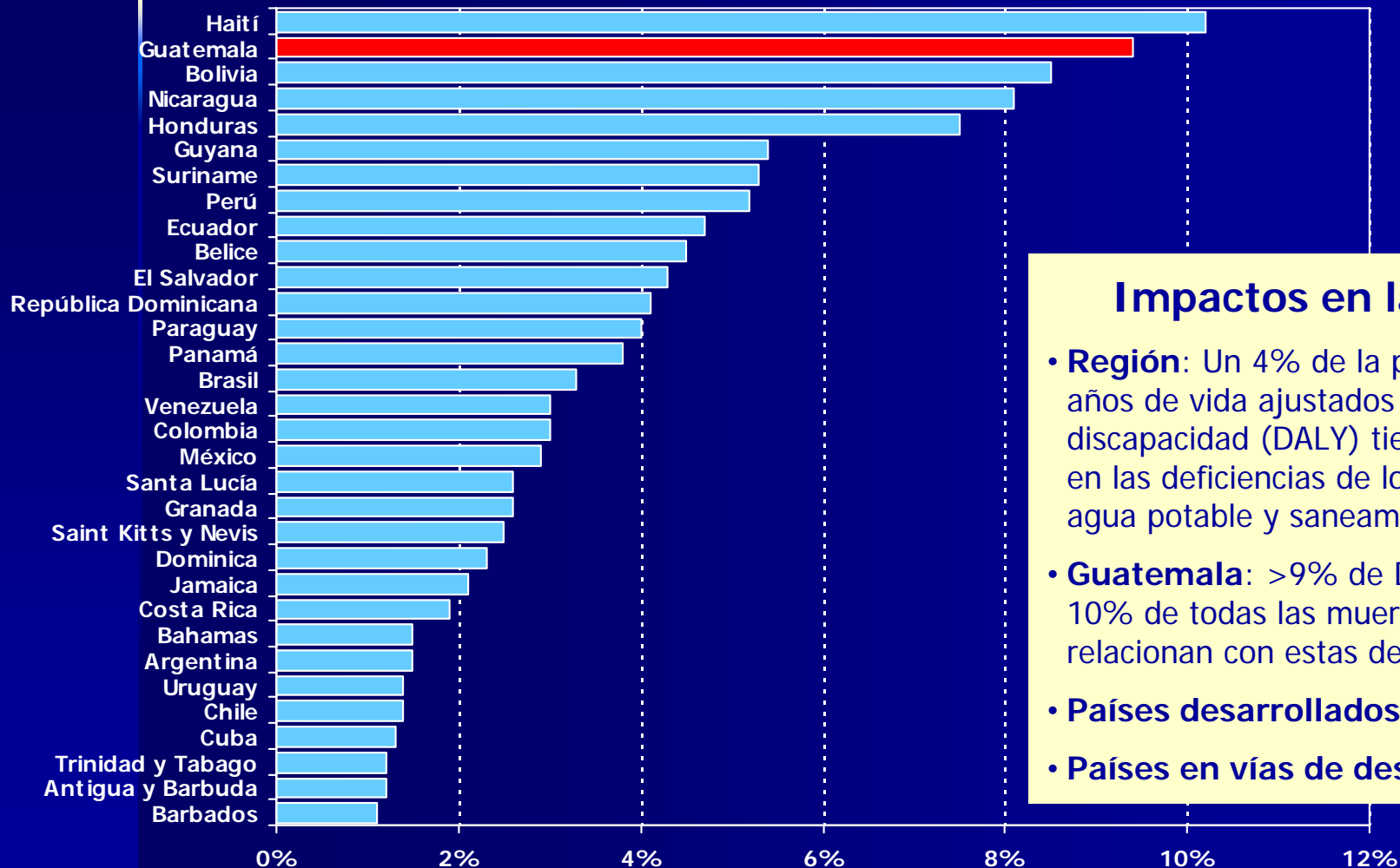
Guatemala:
¿un 5%?



Contenido de la presentación

- Introducción.
- Situación de los servicios.
- **¿Por qué son importantes?**
- Reformas de los años 80 y 90.
- Lecciones de las reformas.

¿Por qué estos servicios son importante?



Impactos en la salud

- **Región:** Un 4% de la pérdida de los años de vida ajustados en función de discapacidad (DALY) tiene su origen en las deficiencias de los servicios de agua potable y saneamiento.
- **Guatemala:** >9% de DALY (y un 10% de todas las muertes) se relacionan con estas deficiencias.
- **Países desarrollados:** 0,4%
- **Países en vías de desarrollo:** >9%

¿Por qué estos servicios son importante?

- **Disponibilidad de agua para otros usos:**
 - Uno de los usos más exigentes por su continuidad e inelasticidad, así como por el grado de calidad que requiere.
 - Afecta la calidad del agua disponible para otros usos.
- **La estabilidad política y social:**
 - Los problemas que afectan el acceso a los servicios, tienen el potencial de provocar explosivas reacciones políticas y sociales.
- **Barreras no arancelarias en el comercio internacional:**
 - La epidemia del cólera de 1991 en Perú causó pérdidas en exportaciones pesqueras de unos mil millones de dólares.
- **Pasivos contingentes para el Estado:**
 - Algunas estrategias para atraer la inversión extranjera al sector (garantías cambiarias, cláusulas de estabilización, etc.) implican riesgo de la generación de pasivos contingentes para el Estado.

Contenido de la presentación

- Introducción.
- Situación de los servicios.
- ¿Por qué son importantes?
- **Reformas de los años 80 y 90.**
- Lecciones de las reformas.

Reformas de las décadas 80 y 90

- En los años 80 y 90, el sector ha sido objeto de profundas reformas en la región:
 - **Separación institucional:**
 - Definición de políticas públicas, regulación y prestación.
 - Formulación de **marcos regulatorios:**
 - Implantación de organismos encargados.
 - Profundización de procesos de **descentralización:**
 - En muchos casos a nivel más bajo, o sea municipal.
 - Entusiasmo por la **participación privada:**
 - Aunque este interés se ha revertido desde fines de 1990s.
 - Búsqueda de **autofinanciamiento:**
 - Reajustes tarifarios y creación de sistemas de subsidios para los pobres.

Resultado de las reformas

- Se crearon más de 50 entidades de regulación.
 - Existen hoy en un 50% de los países de la región.
 - Un 13% de otros países en vías de desarrollo.
 - **Se confió más en cuestiones normativas y de forma.**
 - Se ha producido un debilitamiento de estos entes, en los casos en que se han presentado conflictos serios.
- Casi todos los países tienen nuevos marcos legales:
 - **Se ignoró principios regulatorios tradicionales.**
- Descentralización:
 - Pérdida de significativas economías de escala.
 - Y ha causado otros problemas serios.

Resultado de las reformas

- Participación privada alcanzó un 15% de la población urbana:
 - En comparación con un 5% en el resto del mundo.
 - Se han producido muchos conflictos y renegociaciones.
 - Varios operadores internacionales han salido de la región.
 - La mayoría de los servicios han sido reestatizados.
- La recuperación de costos ha mejorado (grandes ciudades):
 - Las tarifas todavía no cubren los costos de la prestación.
 - Los reajustes tarifarios están contenidos por la escasa capacidad de pago de grupos importantes de la población:
 - Elevados niveles de pobreza (34%) e indigencia (13%).
 - Se ha prestado poca atención a la creación de sistemas de subsidios para grupos de bajos ingresos (Chile y Colombia).

Contenido de la presentación

- Introducción.
- Situación de los servicios.
- ¿Por qué son importantes?
- Reformas de los años 80 y 90.
- **Lecciones de las reformas.**

¿Qué hemos aprendido?

- La separación de funciones es imprescindible. ¿Por qué?
 - Organismos prestadores son fácilmente capturables, sea por sindicatos, políticos, inversionistas o grupos de interés.
- Las reformas masivos y apresuradas conducen a fracaso.
 - También imposición externa y falta de convencimiento local.
 - En cambio, reformas graduales y ordenadas, de origen fundamentalmente nacional, son un importante factor de éxito.
- Independencia de reguladores con relación al poder político:
 - Estabilidad en los cargos, responsabilidad ante el poder legislativo, e independencia administrativa:
 - las decisiones del regulador deben ser apelables sólo ante los jueces;
 - pero no ante el ejecutivo, pues esto favorece su captura.

¿Qué hemos aprendido?

- Dos dimensiones de eficiencia:
 - Que las empresas produzcan al menor costo y que las tarifas reflejen con exactitud esos costos mínimos.
- La eficiencia depende más del marco regulatorio y las condiciones del entorno, que del tipo de propiedad.
- Buena regulación es compleja, conflictiva y requiere recursos:
 - Debe basarse más en legislación general que en contratos.
 - Hay principios fundamentales que deben respetarse: rentabilidad justa y razonable, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia, y transferencia de sus ganancias a los consumidores.
 - Importancia de acceso a la información: contabilidad regulatoria, control de contrataciones, y participación de consumidores.
 - Garantías artificiales fomentan ineficiencia y fracaso.

¿Qué hemos aprendido?

- Reajustes tarifarios de autofinanciamiento son necesarios, pero su manera y rapidez son críticas:
 - Sin subsidios de algún tipo, estos servicios no podrán llegar a una parte significativa de la población.
 - De aquí que las prioridades gubernamentales son muy importantes.
- La privatización no hace rentable en forma milagrosa lo que no lo es:
 - Es la economía nacional la que paga los servicios.
- Centralización vs. descentralización:
 - Más que opciones radicales, es necesario estructurar sistemas equilibrados y sustentables.
 - La estructura industrial del sector y su marco regulatorio deben permitir hacer máximo uso de economías de escala.

**¡Muchas gracias por su
atención!**

**XXVI Congreso Centroamericano y V Congreso
Nacional de Ingeniería Sanitaria y Ambiental**

(Ciudad de Guatemala, Guatemala, 8-11 de noviembre de 2009)

Por Andrei S. Jouravlev

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI),
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas
(teléfono: (56-2) 210-23-28; e-mail: andrei.jouravlev@cepal.org)