

# Lineamientos de políticas públicas para el sector de agua potable y saneamiento



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## Foro “Día Internacional del Agua”

(San José, Costa Rica, 6 de octubre de 2016)

### Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (e-mail: [andrei.jouravlev@cepal.org](mailto:andrei.jouravlev@cepal.org))

# Lineamientos de política pública



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

Michael Hantke-Domas  
Andrei Jouravlev



CEPAL



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

**giz**



- **Factores exógenos:**
  - Políticas macroeconómicas
  - Pobreza e indigencia
  - Calidad institucional y gobernabilidad
  - Prioridad en las políticas públicas
- **Eficiencia de prestadores**
- **Organización institucional**
- **Estructura industrial** en áreas urbanas
- **Regulación y contratos**
- **Tarifas y subsidios**
- **Políticas para población rural**
- **Condicionantes de la globalización:**
  - Derecho humano al agua y al saneamiento
  - Tratados de protección de las inversiones

# Políticas macroeconómicas

- Para que los servicios sean sustentables, **las economías deben crecer para poder generar**, a través de salarios e impuestos, **recursos para pagarlos**.
- El crecimiento y la estabilidad económica:
  - Crean un clima en el país que resulta **propicio para la inversión**, tanto pública como privada, tanto nacional como extranjera.
  - Mejoran la **disponibilidad de pago** de los usuarios.
  - Disminuyen la **intervención política** en gestión técnica de prestadores.
- El sector, a su vez, debe **contribuir al crecimiento y estabilidad**:
  - Disponer de buenos servicios crea condiciones para desarrollo.
  - Evaluar cuidadosamente los proyectos, subsidios y garantías públicas, para que no se conviertan en una carga para la economía y la población.
  - Inversión en el sector como política contra-cíclica (a mediano plazo).



# Importancia estratégica del sector

- El sector debe tener una **alta prioridad en políticas públicas**:
  - Construcción (y respeto) de instituciones fuertes y estables.
  - Asignaciones presupuestarias y cierre de brechas.
- **¿Por qué?**
  - **Reduce la morbilidad y mortalidad** de la población.
  - Fomenta paz social y ayuda en la **lucha contra la pobreza** e indigencia:
    - Dar acceso a servicios aumenta el ingreso disponible de los pobres.
    - Impacto positivo en la educación de niños y en la equidad entre géneros.
    - Incrementa el tiempo productivo de los usuarios de los servicios.
  - **Fomenta el desarrollo socioeconómico**:
    - Mejora la seguridad sanitaria de agua de riego.
    - Favorece acceso a mercados externos y mejora la competitividad.
    - Hace más seguro y atractivo a un destino turístico.
    - Reduce los costos de instalación y mantenimiento de negocios.

# Estructura institucional

- Es altamente recomendable la separación entre las funciones institucionales de:
  - Prestación de servicios y administración de sistemas.
  - Definición de políticas sectoriales, rectoría y planificación estratégica.
  - Regulación económica, fiscalización y control de prestadores.
- ¿Por qué?
  - Prestación (eficiencia, tarifas, inversión, adquisiciones, etc.) es fácilmente capturable por grupos de interés (políticos, sindicatos, proveedores).
- Lecciones:
  - Más que letra de una ley, mucho depende de la calidad institucional.
  - Maximizar independencia del regulador con relación al poder político:
    - Minimizar la apelación de decisiones del regulador ante el ejecutivo.
    - Actividades de regulación, control y fiscalización requiere recursos.

# Estructura industrial urbana

- **Procesos de descentralización** y municipalización en los años ochenta y noventa fueron motivados principalmente por:
  - **Problemas presupuestarios**: Interés de gobiernos centrales en transferir a nivel local la carga financiera que presentaban servicios:
    - Superar resistencias y crear oportunidades para participación privada.
    - Percepción de la población que, debido a la falta de atención al sector por parte de gobierno central, sólo se podía avanzar a nivel local.
  - En general, la descentralización no ha resuelto los problemas, **sino que ha originado nuevas dificultades y agravado las existentes.**
- Es altamente recomendable, especialmente en países no demasiado extensos, **mantener un razonable nivel de agregación o centralización en la prestación de los servicios**:
  - Las tendencias en países desarrollados (EE.UU., Escocia, Francia, Inglaterra, Italia, Países Bajos, etc.) apuntan en la misma dirección.



# Estructura industrial urbana

## – Consolidación ofrece importantes beneficios:

- Aprovechamiento de economías de escala.
- Mayor sustentabilidad financiera y social.
- Mejor calidad de regulación, fiscalización y control.
- Mejor manejo de cuencas de captación y de los recursos hídricos.
- Mejores condiciones para gestión eficiente de los servicios.
- Reducción de costos de transacción.
- Mayor integración y cohesión nacional y social.

## – Mantener una estructura fragmentada implica:

- Renunciar a transferir a consumidores los beneficios de consolidación en términos de menores tarifas y mejor calidad del servicio.
- Afectar negativamente la equidad, pues dificulta la expansión hacia los pobres y obliga a la población a enfrentar costos desproporcionados.

# Políticas regulatorias

- Los servicios de agua potable son un **monopolio natural local**:

Visión tradicional de regulación (prestadores privados)

- Como no puede haber competencia directa de mercado:
  - El prestador puede **cobrar precios monopólicos**, o reducir la calidad.
  - Existen pocos incentivos para la **eficiencia productiva** (reducción de costos).
- La regulación tiene por objeto reproducir los resultados que se hubieran logrado en un sistema de mercado competitivo, en relación con:
  - **Eficiencia productiva**: Prestadores producen servicios al mínimo costo.
  - **Eficiencia de asignaciones**: Tarifas debe reflejar estos costos mínimos.

- Prestadores estatales/municipales tienen **incentivos distintos**:

Necesidad de adecuarla a incentivos y **situaciones reales**

- Tienen una aversión a elevar las tarifas.
- Reguladores tienen una autoridad limitada sobre los prestadores.
- Prestadores se mueven en el ambiente de escasez de recursos, que hace imposible cumplir con los mandatos regulatorios.
- Ni prestadores ni reguladores controlan la asignación de recursos.



# Políticas regulatorias

- **Gobernabilidad de prestadores:**

**No se sabe cómo regular** este tipo de prestadores

- Equilibrio entre directores designados por la autoridad política, y **aquéllos nombrados en procedimientos públicos y competitivos.**
- Con derecho a la permanencia en el cargo: **Sin remoción discrecional.**
- **Responsabilidad personal,** y no institucional, por los desvíos.
- **Orientación comercial** de gestión del prestador.

Pero nuestros estudios **apuntan a la importancia de lo siguiente**

## **Régimen laboral de empleados:**

- **Régimen laboral público** asegura de mejor manera la independencia de empleados frente a presiones externas, la profesionalización de la actividad, y la prevención de los desvíos.

## **Información y comparación de desempeño:**

- Incentivos para la eficiencia se fortalecen mediante un **buen sistema de información** (y su difusión), fundado en la contabilidad regulatoria y competencia por comparación de desempeños ("*benchmarking*").

# Políticas tarifarias

- Es esencial asegurar el autofinanciamiento de la prestación vía tarifas. **¿Por qué?**
  - Reduce demandas sobre los presupuestos gubernamentales:
    - Permite dirigir los recursos a sectores más difíciles de financiar con tarifas.
  - Genera mejores incentivos para una prestación eficiente (control de ingresos y costos):
    - Crea una relación directa entre ingresos percibidos y servicios prestados (clientes servidos y volúmenes suministrados, recolectados y tratados).
  - Entrega una señal clara a los usuarios sobre el costo de los servicios, incentivando su uso más racional (con micro-medición).
  - Hace que la prestación sea menos expuesta a los cambios en el contexto macroeconómico.
  - Tiende a limitar las oportunidades para la intervención política en la gestión técnica de los prestadores.

# Políticas tarifarias

- En la actualidad en las grandes ciudades de la región, con pocas excepciones, **los ingresos tarifarios cubren los costos operativos, depreciaciones y pagos de intereses por deudas:**
  - Tendencia general a la **medición generalizada** de consumos:
    - Sin embargo, también se usan esquemas tarifarios no medidos (30%).
  - Tendencia hacia **tarifas en dos partes:**
    - Cargo fijo y cargo variable con los bloques crecientes de consumo.
  - Muchos sistemas son **innecesariamente complejos:**
    - Con **demasiadas categorías y bloques**, con poca diferencia entre ellos:
      - Esto aumenta costos de administración y conflictos entre usuarios.
    - Es recomendable **evitar las tarifas demasiado progresivas:**
      - Esto puede incentivar el fraude y expulsar a grandes clientes.
  - Se observa interés en tarifas estacionales, tarifas por zona geográfica y en algunos casos, cargos o tasas ambientales.



# Políticas de subsidios

- La región presenta:
  - Alto nivel de pobreza (28%; Costa Rica, 19%) e indigencia (12% y 7%).
  - Distribución del ingreso más desigual de todo el mundo.
  - Las faltas de cobertura (agua potable, saneamiento, alcantarillado, tratamientos de las aguas residuales) y deficiencias de prestación (calidad del servicio) se concentran en grupos de menores ingresos.
- De aquí es claro que, sin subsidios de algún tipo (directos o cruzados), los servicios no podrán llegar a una parte importante de la población:
  - El subsidio a la oferta puede ser necesario para expandir la red y universalizar el servicio.
  - El subsidio a la demanda puede ayudar a clientes pobres a conectarse y luego a pagar sus facturas.

# Políticas de subsidios

- Creciente interés en **subsidios directos y mejor focalizados**:
  - Herramienta de acceso a otros subsidios y programas sociales.
  - Subsidios explícitos: Figuran en la factura.
  - Parciales: Inducen esfuerzo de pago.
  - Se usan diferentes filtros (por ejemplo, posesión de bienes).
  - Temporales: Se terminan con el paso del tiempo (reevaluación).
  - Penalidades por incumplimiento: Se terminan en caso de mora.
- ¿Cómo se define el grado de **accesibilidad económica**?
  - Normalmente se establece que el gasto familiar en estos servicios **no debe exceder un determinado porcentaje del ingreso del hogar**:
    - Con valores entre 1% y 5% (con nivel representativo entre 2% y 3%).
- ¿Qué **nivel de consumo** normalmente se subsidia?
  - En promedio 14-15 m<sup>3</sup>/mes, con una amplia variación entre 4 y 30.

# Servicios para la población rural

- Definir un **marco regulatorio específico** para la zona rural:
  - **Metodologías tarifarias simplificadas** y de fácil aplicación, que garanticen la suficiencia financiera de la prestación del servicio.
  - **Sistema de información amigable y sencillo**, que permita mantener actualizados los datos relevantes sobre la prestación del servicio.
- Establecer una **estructura institucional específica para la zona rural**, que ejerza como mínimo funciones de formulación de políticas públicas, planificación y asistencia técnica.
- Promover la **participación de la comunidad** en la formulación, diseño y ejecución de las obras de infraestructura.
- Implementar **esquemas sostenibles de apoyo en el ámbito municipal**, en coordinación con el nivel nacional.



# Servicios para la población rural

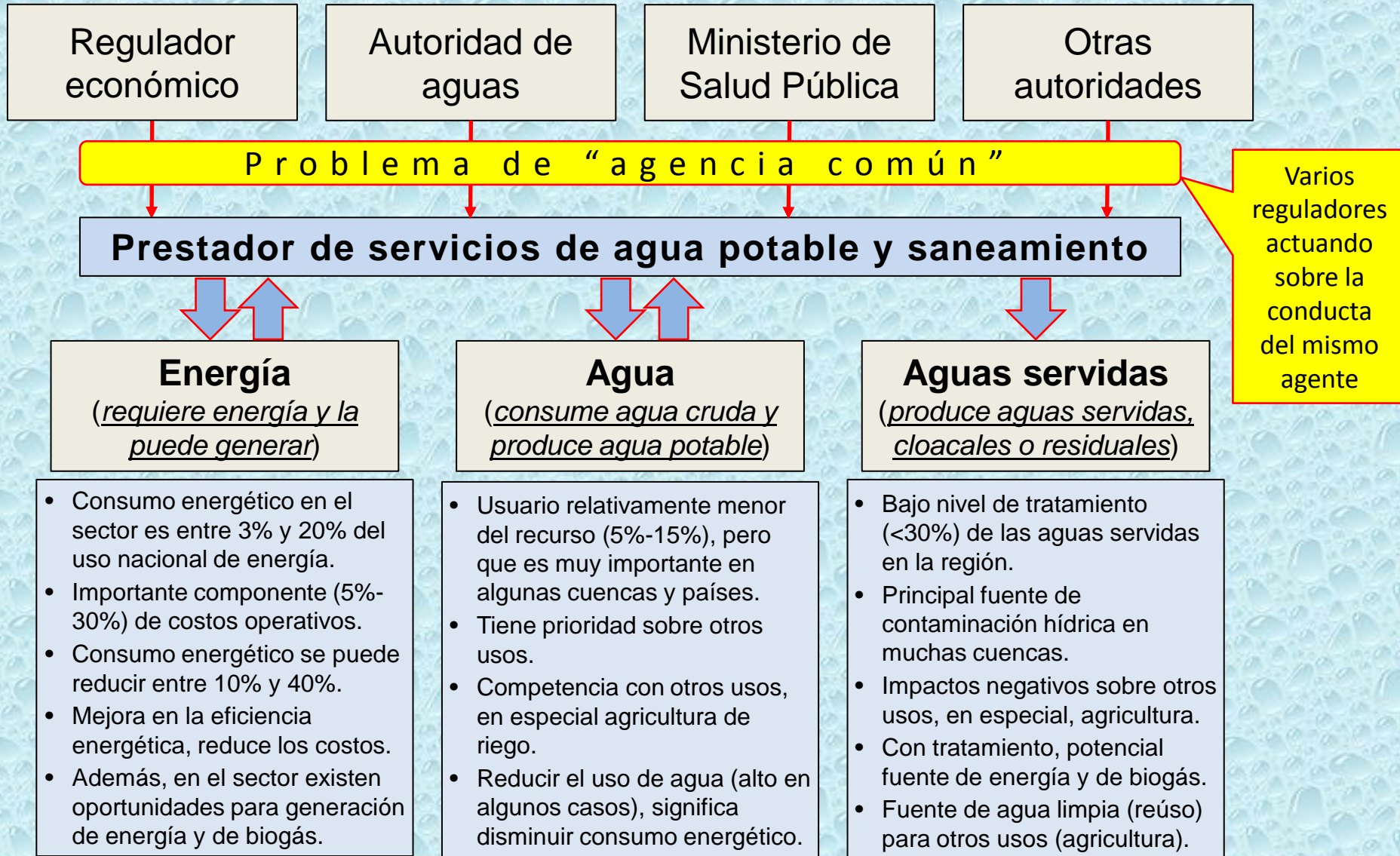
- Apoyar el **establecimiento de organizaciones comunitarias formales** que asuman la prestación del servicio:
  - Promover la generación de **esquemas regionales**.
- Establecer **programas y líneas específicas de financiamiento** para las áreas rurales y para el otorgamiento de subsidios a la inversión y para poblaciones más vulnerables.
- Desarrollar esquemas, mecanismos, normas y guías para:
  - **Selección** (y diseño) **de soluciones** y tecnologías apropiadas.
  - **Asistencia técnica** para la operación y el mantenimiento de los sistemas.

# Usuario institucional del agua

Elementos jurídicos relevantes para los servicios de agua potable y saneamiento

- Las leyes de aguas deben determinar en forma precisa que las **aguas son bienes de dominio público** del Estado:
  - Derechos se entregan bajo **condición de uso efectivo y beneficioso**:
    - Y protegidos por las **cláusulas constitucionales de la propiedad** privada.
- **Sistema de reasignación**:
  - Satisfacer las necesidades a medida que se expanden las ciudades.
- **Autoridad de aguas** (más resolución de conflictos):
  - Independiente de usos sectoriales, y con poderes y recursos conmensurados a su responsabilidad.
- Controles apropiados sobre:
  - **Aguas residuales** (condiciones, tratamiento y destino).
  - Protección de **cuencas de captación** y fuentes de abastecimiento.
  - **Uso del espacio** (alteración de flujos, uso de terrenos en zonas altas).

# Nexo agua, energía y agricultura





# Lecciones aprendidas

- En el sector, **prioridades gubernamentales** son importantes:
  - Se ven en la ética de servicio público, en la construcción (y respeto) de instituciones sólidas y estables, y en las asignaciones presupuestarias.
- **Eficiencia y equidad** son complementarias, no antagónicas:
  - La eficiencia reduce los costos de prestación, lo que implica mayor asequibilidad financiera y mayores oportunidades de uso.
- Eficiencia depende principalmente de la **regulación y control**:
  - Su diseño debe ajustarse a la estructura de propiedad de prestadores.
- En el sector, **las prioridades son**:
  - Consolidación horizontal, buena información, autofinanciamiento, buen gobierno corporativo, reducción de intervenciones políticas en decisiones técnicas, y carrera pública para funcionarios de prestadores.

# ¡Muchas gracias por su atención!



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## Foro “Día Internacional del Agua”

(San José, Costa Rica, 6 de octubre de 2016)

Por **Andrei S. Jouravlev**

Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas (e-mail: [andrei.jouravlev@cepal.org](mailto:andrei.jouravlev@cepal.org))