



Servicios de agua potable y alcantarillado:

lecciones de las experiencias
de Alemania, Francia e Inglaterra

Jean-François Vergès



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

gtz

inWent
Capacity Building International, Germany

Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra

Jean-François Vergès



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Capacity Building International, Germany

Este documento fue elaborado por Jean-François Vergès, consultor de InWEnt (Capacitación y Desarrollo Internacional, Alemania), bajo la coordinación 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 colaboración de Michael Hantke Domas y Rene Salgado, funcionarios de la misma división, y corrección gramatical y de estilo por la consultora Ana María Arteaga, 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. Similitudes de contexto	9
A. Falta de conocimiento mutuo	9
B. Directivas de la Unión Europea.....	9
C. Servicios de interés económico general.....	10
D. Procesos competitivos para la contratación.....	11
E. Normas comunes de calidad del agua potable	12
F. Normas comunes de tratamiento de aguas residuales.....	12
G. Normas comunes de protección de los recursos hídricos	13
H. Características comunes de los prestadores	14
I. Unificación y homogeneización de los servicios	15
II. Especificidades de modelos nacionales	16
A. Contextos económicos y climáticos	16
B. Contextos históricos, institucionales e ideológicos	17
1. Sector de agua potable y alcantarillado	17
2. Relación entre los servicios y el medio ambiente.....	17
C. Marcos jurídicos de la prestación de los servicios	18
D. Prestadores de servicios: economías de escala y alcance.....	19
E. Recaudación de costos, tarifas y políticas sociales	19
1. Principio básico de autofinanciamiento	19
2. Estructuras tarifarias y políticas sociales.....	21
3. Estructura industrial, subsidios cruzados y solidaridad social.....	22
F. Regulación.....	22
1. Regulación técnica y ambiental	22
2. Regulación económica	23
G. Eficiencias relativas	25
1. Eficiencia ambiental.....	25
2. Eficiencia técnica	26
3. Eficiencia económica	27
III. El caso del estado federado y la ciudad de Berlín.....	29
A. La especificidad del caso	29

B.	¿Por qué la reforma de BWB?	29
C.	Marco institucional	30
1.	Estructuración de BWB.....	30
2.	Los principales compromisos de la “privatización parcial”	30
D.	Inversionistas privados	32
E.	Retos técnicos y condiciones hidráulicas	32
F.	Cooperación público-privada real y bastante estable	32
G.	Resultados alcanzados	33
1.	Calidad del servicio.....	33
2.	Resultados económicos.....	33
3.	Resultados financieros	34
IV.	Resumen ejecutivo.....	35
A.	Características comunes.....	35
B.	Diferencias de contexto	35
C.	Diferencias institucionales.....	36
D.	Diferencias técnicas y económicas	36
E.	Tarifas altas y bastante similares	37
F.	Cobertura universal y sin problemas de cobranza	37
G.	Métodos diferentes y resultados similares	37
V.	Conclusiones: factores que favorecen la eficiencia	39
Anexos	41

Resumen

Este estudio fue elaborado como contribución de InWEnt (Capacitación y Desarrollo Internacional, Alemania) a 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. Su objetivo es presentar y analizar la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado en Alemania, Francia e Inglaterra (y Gales), con énfasis en la eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental. Este ejercicio se justifica por la influencia que estos modelos nacionales han tenido en el mundo, por la utilidad de las lecciones aprendidas en estos tres países, y también por el hecho de que sus mayores operadores nacionales o multinacionales están directa o indirectamente presentes en todo el mundo. En la primera parte del documento se exponen las características comunes de la prestación de los servicios en los tres casos analizados. A continuación, se analizan las especificidades y diferencias que existen entre ellos. La tercera parte está dedicada a un enfoque particular aplicado en el estado federado (“länder”) de Berlín. La parte final del documento es al mismo tiempo el resumen ejecutivo y una tentativa de identificación de las lecciones que, para el futuro de América Latina y el Caribe, se pueden derivar del análisis de estas experiencias.

Introducción

Durante décadas, los países de América Latina y el Caribe han buscado soluciones a sus problemas de provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Algunos han logrado éxitos importantes, mientras que otros han obtenido avances más modestos, e incluso han retrocedido en los últimos años. Dentro de las estrategias utilizadas, la aplicación de modelos reconocidamente eficaces ha sido la regla general.

El trasplante de modelos es una forma de enfrentar los problemas de provisión de servicios, que evoluciona dinámicamente en cada país. Por un lado, la solución está siempre inspirada en casos donde esos servicios son universales, de alta calidad, rentables y eficientes. Estos casos representan la aspiración política de todos los países en vías de desarrollo y cuando se emulan tales experiencias implícitamente se asume que el modelo solucionará el problema.

Si bien la región ha recibido considerable asesoramiento internacional en aspectos económicos —esencialmente teóricos— y también sobre cómo abordar diferentes problemas, poca ha sido en cambio la información en lo que se refiere a la dinámica regulatoria práctica y la jurisprudencia existente en sistemas maduros puestos en práctica especialmente en Europa Occidental. Además, con frecuencia se desconoce también cuál es el contexto político y económico en que se han desarrollado estos modelos. De aquí que uno de los objetivos del presente trabajo consiste en relevar la importancia del contexto socioeconómico y de los marcos de organización industrial y regulatoria del sector, con el fin de mejorar la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe.

En la región se reconoce el liderazgo de Europa Occidental en el sector, dados los altos niveles de cobertura y calidad de los servicios, desarrollados en armonía con la equidad social, el desarrollo socioeconómico, la integración económica y política y la protección del medio ambiente. Así, se destacan las experiencias de Francia, por su modelo de servicio público a nivel municipal (altamente descentralizado) provisto —en gran parte— por el sector privado; las de Inglaterra (y Gales), donde se consolidó a los prestadores con el propósito de aprovechar las economías de escala, se privatizó la industria y se instauró un sistema sofisticado de regulación económica; y las de Alemania o Italia como ejemplos de modelos intermedios.

El liderazgo de Europa Occidental se expresa en el trasplante de sus modelos de prestación en la región. Así, por ejemplo, en Chile es posible reconocer la influencia del modelo inglés tanto en la estructura industrial del sector como en su marco regulatorio, ocurriendo una similar situación también en otros países de la región. En cuanto a la influencia del modelo francés, ésta se observa por

ejemplo en Colombia, Guatemala, Honduras, México y Perú, países que optaron por el manejo descentralizado a nivel municipal, y han intentado introducir competencia y atraer participación del sector privado mediante procesos de licitación y contratos de concesión, como se hizo en los años noventa en Argentina y Bolivia.

Para evaluar la potencial aplicabilidad de las lecciones aprendidas en otras realidades, es indispensable conocer el contexto que enmarcó el desarrollo de los modelos de Alemania, Francia e Inglaterra, que han logrado un equilibrio entre la equidad social, la protección de medio ambiente y la eficiencia económica. ¿Cómo se organiza la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en estos países? ¿Cómo sus contextos económicos, políticos, sociales y geográficos impactan y condicionan los modelos nacionales y los distinguen entre sí? ¿Cuáles son los problemas y desafíos que enfrentan? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cuál fue su trayectoria hasta alcanzar el nivel que tienen en la actualidad? Estas son algunas de las preguntas que pueden ayudar a conocer la evolución de los modelos nacionales y sus enseñanzas para otras realidades, y que este estudio trata de responder.

En una primera parte del documento se revisan las similitudes entre los modelos alemán, francés e inglés. Es destacable la ausencia de una política pública europea común para el sector, y que estas políticas se encuentren en manos de los países miembros. Esto se suple, por lo menos en parte, con el hecho de que las normas (sobre la calidad del agua potable y residuales, la contratación de obras y servicios, la protección de los recursos hídricos, entre otras materias) se definen a nivel de la Unión Europea, con el fin de promover la integración de los países y el funcionamiento de un espacio económico común. En seguida, se describen las especificidades de cada país, examinándose los respectivos contextos económicos, climáticos, históricos, institucionales, ideológicos, legales y ambientales, para luego presentar el caso particular del estado federado de Berlín. La parte final del documento es al mismo tiempo el resumen ejecutivo y una tentativa de identificación de las lecciones que se pueden extraer de las mencionadas experiencias para el futuro de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de América Latina y el Caribe.

Este estudio fue elaborado como contribución de InWEnt (Capacitación y Desarrollo Internacional, Alemania) a la Conferencia Regional “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos” (sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 23 y 24 de septiembre de 2008), y fue presentado en la sesión sobre “Políticas para servicios de agua y alcantarillado sostenibles: experiencias y desafíos de países europeos” (véase el Anexo 1).

Es preciso señalar que algunos de los temas analizados en este documento son complejos, y la información disponible no siempre es completa, confiable ni comparable. Se trata de un documento de trabajo que no pretende cubrir todos los aspectos, entrar en detalles ni proporcionar todas las explicaciones. Quienes se interesen en conocer más detalladamente los casos analizados, encontrarán en el Anexo 2 una lista de fuentes de información disponibles en Internet. Además, pueden solicitar a la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL un CD con versiones electrónicas de

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_1729

