

recursos naturales e infraestructura

Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento

Diego Fernández

Andrei Jouravlev

Emilio Lentini

Angel Yurquina

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, septiembre de 2009



NACIONES UNIDAS



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Este documento contiene tres estudios, preparados por Emilio Lentini, Diego Fernández y Angel Yurquina, en el marco del proyecto “*Sustainability and equal opportunity in globalization. Component 1, Theme 4: Building Commitment, Efficiency and Equity for Sustainable Water Supply and Sanitation in Latin America and the Caribbean*” (GER 08/004), ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Estos trabajos fueron revisados, editados y supervisados por 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), quien además elaboró la introducción y las conclusiones.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9017

ISSN versión electrónica 1680-9025

ISBN: 978-92-1-323331-3

LC/L.3098-P

N° de venta: S.09.II.G.80

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
I. La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina	
<i>Emilio Lentini</i>	<i>19</i>
A. Aspectos conceptuales	21
B. Experiencia de Aguas Argentinas	24
C. La nueva etapa de prestación a cargo de una empresa estatal	27
II. Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina	
<i>Diego Fernández</i>	<i>29</i>
A. Marco institucional y regulación tarifaria.....	30
B. Sustentabilidad financiera.....	31
C. Responsabilidad social.....	41
D. Conclusiones	48
III. EPSA Manchaco: gestión empresarial, responsabilidad social y sostenibilidad en proyectos de saneamiento básico	
<i>Angel Yurquina</i>	<i>51</i>
A. Conformación de prestadoras mancomunitarias	53
B. Base legal de la creación de EPSA Manchaco S.A.M.	53
C. Antecedentes de su creación y modelo de gestión.....	54
D. Sostenibilidad en proyectos de saneamiento básico	59

Conclusiones.....	61
Bibliografía	63
Anexos.....	67
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados.....	73
Índice de cuadros	
CUADRO 1 COBERTURA DE AGUA POTABLE, 2006.....	8
CUADRO 2 COBERTURA DE SANEAMIENTO, 2006.....	8
CUADRO 3 GRADO DE COBERTURA DE COSTOS EN LAS TARIFAS	16
CUADRO 4 EMPRESAS OBJETO DE ANÁLISIS	30
CUADRO 5 ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, CIRCA 2002-2003.....	46
CUADRO 6 TIPOLOGÍA DE LOS SUBSIDIOS.....	47
Índice de recuadros	
RECUADRO 1 CRISIS MACROECONÓMICA Y SERVICIOS PÚBLICOS	11
RECUADRO 2 OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON LA INTRODUCCIÓN DE CONTABILIDAD REGULATORIA EN CHILE.....	14
RECUADRO 3 ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	15
RECUADRO 4 LA “BALCANIZACIÓN” DE LA INDUSTRIA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.....	18
RECUADRO 5 OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR ETOSS CON EL DESARROLLO DE CONTABILIDAD REGULATORIA.....	20
RECUADRO 6 ETAPAS DE DESARROLLO DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD REGULATORIA.....	26
RECUADRO 7 BLOQUES DE CONSUMO.....	42
RECUADRO 8 SUBSIDIOS	47
RECUADRO 9 PROGRAMA DE TARIFA SOCIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA	49
RECUADRO 10 CATEGORÍAS DE USUARIOS: CONSUMOS MEDIDOS	59
Índice de gráficos	
GRÁFICO 1 SISTEMA DE CONTABILIDAD TRADICIONAL	21
GRÁFICO 2 FLUJOGRAMA DE LA CONTABILIDAD REGULATORIA	22
GRÁFICO 3 ENFOQUE HISTÓRICO VS. ENFOQUE PROSPECTIVO	23
GRÁFICO 4 DIAGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE COSTOS POR ACTIVIDAD Y REGIÓN	25
GRÁFICO 5 AVANCES TEMPORALES HACIA LA SUSTENTABILIDAD FINANCIERA	33
GRÁFICO 6 INGRESOS OPERATIVOS POR METRO CÚBICO DE AGUA FACTURADO, CIRCA 2007	37
GRÁFICO 7 COSTOS OPERATIVOS POR METRO CÚBICO DE AGUA PRODUCIDA, CIRCA 2007	38
GRÁFICO 8 RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y COSTOS OPERATIVOS, CIRCA 2007	39
GRÁFICO 9 RELACIÓN ENTRE INGRESOS TOTALES Y COSTOS TOTALES, CIRCA 2007.....	40
GRÁFICO 10 INGRESOS TOTALES POR USUARIO, CIRCA 2007.....	44
GRÁFICO 11 INGRESOS OPERATIVOS POR USUARIO, CIRCA 2007.....	45
GRÁFICO 12 INDICADOR COMPUESTO DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, 2004.....	52
GRÁFICO 13 EPSA MANCHACO S.A.M.: ESTRUCTURA ORGÁNICA OPERATIVA.....	57

Resumen

La insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios de agua potable y saneamiento no sólo dañan la salud de la población y contribuyen al recrudecimiento de la pobreza sino que, además, afectan el medio ambiente, el desarrollo socioeconómico, la inserción de los países en una economía globalizada, la estabilidad política, la cohesión social y disponibilidad de agua para diversos usos, tanto relacionados con el desarrollo productivo como con los intereses sociales y ambientales. La pobreza sin acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, se convierte en un estado difícil de superar por cuanto se asocia al hambre y las enfermedades, impide el empleo estable y afecta negativamente la asistencia escolar. Por estas razones, la provisión de servicios de agua potable y saneamiento seguros y de buena calidad para toda la población, debiera representar un objetivo de máxima prioridad para los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe.

En el presente documento, que recoge los resultados de tres estudios preparados por expertos latinoamericanos para la Conferencia Regional 2008 “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), se analizan experiencias recientes de los países de la región en tres áreas de políticas públicas consideradas prioritarias para poder avanzar en la solución de problemas urgentes de cobertura, calidad, eficiencia y sustentabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento: (i) el perfeccionamiento de los marcos regulatorios sectoriales; (ii) el autofinanciamiento de organismos prestadores; y (iii) la consolidación de la estructura horizontal de la industria.

Introducción

En las últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han hecho grandes esfuerzos para ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. De acuerdo con estimaciones del Programa Conjunto de Vigilancia (JMP) del abastecimiento de agua y el saneamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en la región, el acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable aumentó del 84% al 92% entre 1990 y 2006, y a instalaciones mejoradas de saneamiento pasó del 68% al 79% (UNICEF/OMS, 2008). Estos niveles de cobertura se comparan favorablemente con la situación en otros países en vías de desarrollo, tanto en agua potable (véase el Cuadro 1) como en saneamiento (véase el Cuadro 2).

Estas estimaciones de acceso se basan, sin embargo, en una definición “muy generosa” de cobertura (BID, 2007). Si se adopta una más restrictiva, la situación cambia considerablemente: sólo un 80% (2006) de la población de la región cuenta con servicios de agua potable por tubería dentro de la vivienda, parcela o patio, y un escaso 51% (2004) está conectado a sistemas convencionales de alcantarillado (UNICEF/OMS, 2008; OMS/UNICEF, 2008). Es importante señalar que “la realidad es aún más sombría de lo que muestran los datos. Si bien la metodología de recopilación ... ha mejorado, las cifras subestiman los problemas por diversas razones” (PNUD, 2006).

La situación es aún más grave, si se considera que con frecuencia la calidad de los servicios es mediocre (intermitencia, baja presión, elevadas pérdidas de agua, etc.) y la infraestructura se encuentra en mal estado (por ejemplo, un gran número de plantas de

CUADRO 1
COBERTURA DE AGUA POTABLE, 2006
(Porcentaje)

	Fuentes mejoradas ^a			Fuentes no mejoradas ^a
	Todas mejoradas	Conexión a la vivienda	Otras mejoradas	
África subsahariana	58	16	42	42
África del Norte	92	78	14	8
África oriental	88	73	15	12
Asia meridional	87	22	65	13
Asia suroriental	86	32	54	14
Asia occidental	90	80	10	10
Oceanía	50	b	B	50
América Latina y el Caribe	92	80	12	8
Comunidad de Estados Independientes	94	73	21	6
Países desarrollados	99	93	6	1
Países en vías de desarrollo	84	46	38	16

Fuente: UNICEF/OMS (2008).

^a **Servicios de agua por tubería:** Conexión por tubería de agua en el hogar ubicada dentro de la vivienda, la parcela o el patio del usuario. **Otras fuentes mejoradas de agua potable:** Grifos o fuentes públicos, pozos entubados o perforados, pozos excavados cubiertos, fuentes protegidas y recolección de agua de lluvia. **Fuentes de agua potable no mejoradas:** Pozo excavado no cubierto, fuente no cubierta, carro con un tanque/bidón pequeño, camión cisterna y agua de superficie (río, presa, lago, etc.) y agua embotellada.

^b No disponible.

CUADRO 2
COBERTURA DE SANEAMIENTO, 2006
(Porcentaje)

	Instalaciones ^a			Defecación al aire libre ^a
	Mejoradas	Compartidas	No mejoradas	
África subsahariana	31	18	23	28
África del Norte	76	6	14	4
África oriental	65	7	25	3
Asia meridional	33	10	9	48
Asia suroriental	67	7	8	18
Asia occidental	84	6	5	5
Oceanía	52	b	48	0

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_1853

