
recursos naturales e infraestructura

Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento

Raquel Alfaro Fernandois



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, marzo de 2009



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

gtz

Este documento fue preparado por Raquel Alfaro Fernandois, ex Gerente General de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), Chile, 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). Este trabajo fue revisado, editado y supervisado 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. La autora agradece a Miguel Solanes y Andrei Jouravlev, por valiosas orientaciones para realizar este estudio; a Mario Serani y Guillermo Ruiz, por la información entregada para la década de los años ochenta; a Victoria Ahumada y Héctor Franco, por los datos para la década del noventa; y a Guillermo Yepes y Christian Valenzuela, por los comentarios. Finalmente, un agradecimiento especial a María Josefina Bolelli, por sus comentarios y aportes.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad la autora 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: 978-92-1-323280-4

LC/L.3011-P

N° de venta: S.09.II.G.18

Copyright © Naciones Unidas, marzo 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. ¿Por qué se debe dar prioridad al sector sanitario? | 15 |
| A. Responsabilidad de los gobiernos..... | 15 |
| B. La prioridad dada en Chile al sector sanitario | 18 |
| II. Características del proceso de prestación eficiente | 23 |
| A. ¿Qué se entiende por empresas sanitarias eficientes? | 23 |
| B. Los requisitos de la prestación eficiente..... | 24 |
| III. La eficiencia de la empresa estatal EMOS | 33 |
| A. Políticas públicas que influyeron en logros de eficiencia . | 33 |
| B. Entidades externas que influyeron en la eficiencia de EMOS | 41 |
| C. Políticas internas orientadas al fomento de eficiencia..... | 42 |
| D. Incentivos y motivaciones del personal de EMOS para ser eficiente | 45 |
| E. Los resultados de las políticas e incentivos en la década de los noventa | 47 |
| F. Impacto de las políticas macroeconómicas sobre la sostenibilidad de los servicios | 55 |
| IV. Factores que favorecen o perjudican la eficiencia de las empresas sanitarias | 57 |
| A. El requisito de cobertura máxima..... | 57 |
| B. Los requisitos de calidad y seguridad de las prestaciones..... | 58 |
| C. El requisito de operar a costo mínimo | 60 |

| | |
|--|-----------|
| D. Tarifas para lograr autosuficiencia financiera..... | 64 |
| E. Balance | 65 |
| V. Conclusiones | 67 |
| Bibliografía | 69 |
| Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados..... | 73 |
| Índice de cuadros | |
| CUADRO 1 COBERTURAS URBANAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO E ÍNDICE DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS | 17 |
| CUADRO 2 EMOS: RESULTADOS FINANCIEROS, 1989-1999 | 54 |
| Índice de recuadros | |
| RECUADRO 1 FORMULACIÓN DE NUEVOS MARCOS REGULATORIOS PARA LOS SERVICIOS SANITARIOS | 10 |
| RECUADRO 2 BREVE HISTORIA DE LOS SERVICIOS SANITARIOS EN CHILE | 19 |
| RECUADRO 3 EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR SANITARIO REALIZADO EN 1971 Y CONFIRMADO EN EL PRIMER CONGRESO DE AIDIS-CHILE..... | 21 |
| RECUADRO 4 LEY GENERAL DE SERVICIOS SANITARIOS: ASPECTOS POSIBLES DE MEJORAR | 36 |
| RECUADRO 5 LEY DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: ASPECTOS POSIBLES DE MEJORAR | 37 |
| RECUADRO 6 LEY DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS SANITARIOS: ASPECTOS POSIBLES DE MEJORAR | 39 |
| RECUADRO 7 PRIMEROS RESULTADOS DEL PLAN DE DESCONTAMINACIÓN HÍDRICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA | 41 |
| RECUADRO 8 EMOS: NUEVAS POLÍTICAS EN EL ÁREA COMERCIAL | 50 |
| RECUADRO 9 EMOS: EL MANEJO EFICIENTE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS | 51 |
| RECUADRO 10 COBERTURA MÁXIMA: EMOS VS. AGUAS ANDINAS | 58 |
| RECUADRO 11 CALIDAD Y SEGURIDAD DE LAS PRESTACIONES: EMOS VS. AGUAS ANDINAS | 59 |
| RECUADRO 12 CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CON TERCEROS | 61 |
| RECUADRO 13 LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS EN EMOS | 62 |
| RECUADRO 14 OPERACIÓN A COSTO MÍNIMO: EMOS VS. AGUAS ANDINAS | 64 |
| RECUADRO 15 AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA: EMOS VS. AGUAS ANDINAS | 65 |
| Índice de gráficos | |
| GRÁFICO 1 SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO OPERADOS POR EL SECTOR PÚBLICO EN LAS ÁREAS URBANAS, CIRCA 2000..... | 12 |
| GRÁFICO 2 CHILE: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA URBANA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS, 1965-2006 | 20 |
| GRÁFICO 3 CHILE: DEMANDA DE AGUA PARA USO CONSUNTIVO, 2008..... | 27 |
| GRÁFICO 4 EMOS: EVOLUCIÓN DE COBERTURAS, 1989-1999 | 48 |
| GRÁFICO 5 EMOS: EVOLUCIÓN DE INVERSIONES, 1989-1999..... | 49 |

Resumen

La experiencia de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Chile, en los años ochenta y noventa, resulta interesante porque las empresas estatales, de propiedad pública, tuvieron un desempeño eficiente que puso al país en los primeros lugares de América Latina y el Caribe en cobertura de la población urbana con acceso continuo a servicios sanitarios, en excelentes condiciones de calidad y seguridad, y a precios fijados por criterios técnicos y que la población estuvo dispuesta a pagar. En este documento se intenta responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué los gobiernos chilenos han dado prioridad efectiva, incluso en las asignaciones presupuestarias, al sector de agua potable y alcantarillado? ¿Qué los motivó a fomentar la eficiencia de las empresas prestadoras? ¿Qué se entiende por eficiencia en la prestación de estos servicios, tomado en cuenta las características económicas de los sistemas productivos? ¿Qué incentivos y motivaciones tuvieron las personas que trabajaron en las empresas estatales e hicieron realidad el derecho de todo ser humano a tener agua pura para beber y un sistema eficiente de recolección de aguas servidas? ¿Cuáles fueron los incentivos externos e internos que tuvo la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) para alcanzar los niveles de cobertura, rentabilidad y eficiencia que la pusieron en lugar de avanzada entre las empresas de agua potable y alcantarillado del continente? Las respuestas parecieran ser obvias y simples: conciencia, responsabilidad y ética. Sin embargo, tal vez no sean tan obvias, especialmente si se considera que muchos países de nuestro continente aún tienen mucho que avanzar en cobertura, calidad, eficiencia y sustentabilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado. Este documento tiene por objetivo intentar proporcionar esas respuestas.

Este trabajo fue originalmente elaborado 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), y presentado en la sesión sobre “Elementos para asegurar la eficiencia de los servicios de agua potable y alcantarillado” (23 de septiembre de 2008). Este evento fue organizado por la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la CEPAL e InWent (Capacitación y Desarrollo Internacional), Alemania, en cooperación con la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ). Los objetivos principales del evento fueron: (i) identificar las pautas que favorezcan la prestación de servicios económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos, en términos tanto de políticas públicas y contexto macroeconómico, como de la estructura y la regulación del sector; y (ii) formular recomendaciones de estrategias, políticas públicas, la estructura y la regulación del sector, para que los prestadores puedan aumentar su eficiencia, asegurar la eficacia, y cumplir con sus responsabilidades sociales y ambientales.

Introducción

Samuelson y Nordhaus (2002) definen eficiencia como “utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos”. Para un sector o una empresa, dicha definición se relaciona básicamente con la capacidad de alcanzar metas u objetivos con recursos económicos siempre limitados. En los servicios de agua potable y saneamiento, este concepto es importante, entre otras razones, porque la eficiencia reduce los costos tanto de prestación como de expansión y mejoramiento de acceso. Costos más bajos implican mayor asequibilidad financiera, junto con mayores y mejores oportunidades y posibilidades de uso. Al contrario, al subir artificialmente los costos de prestación, la ineficiencia hiere la equidad. De aquí que, eficiencia y equidad no son criterios antagónicos —como posicionamientos ideológicos pudieran hacernos creer— sino complementarios. Y además, posiblemente secuenciales, puesto que, sin eficiencia, no habrá recursos económicos para pagar los costos que inevitablemente implica la necesidad de satisfacer obligaciones y deudas sociales o ambientales.

Sin embargo, si eficiencia realmente es tan importante en los servicios de agua potable y saneamiento, entonces hay motivos de sobra para la preocupación. Y la explicación es bastante simple. Por mucho tiempo, se ha reconocido ampliamente que la prestación de estos servicios en los países de América Latina y el Caribe, salvo contadas excepciones, adolece de múltiples y graves ineficiencias: “Además del suministro deficiente de servicios, en muchas zonas urbanas el abastecimiento ... de agua es irregular. La demanda que excede la capacidad de producción del sistema, la falta de mantenimiento, las elevadas pérdidas de agua ... hacen que muchos

sistemas funcionen sólo en forma intermitente. Las empresas ... suelen funcionar ... como ... constructoras que privilegian la expansión y las obras nuevas. Es raro el mantenimiento preventivo e incluso las reparaciones suelen efectuarse sólo en situaciones de emergencia. En general, ... estas instituciones funcionan en forma ineficiente en la mayoría de las áreas metropolitanas” [en las cuales, la situación se supone que es mejor que a nivel general] (CEPAL, 1992). Cabe agregar que, “los ... esfuerzos [de los países de América Latina y el Caribe] han fallado invariablemente en alcanzar los objetivos [de cobertura] establecidos ... Una de las limitaciones principales para ello ha sido la débil situación financiera de las empresas ... de propiedad estatal. La carencia de recursos financieros se ha complicado en general por una gestión deficiente” (Lee y Jouravlev, 1992). Este decaimiento en la cantidad y calidad de los servicios se agudizó en los años ochenta, “década perdida”, —cuando transferencias gubernamentales al sector se redujeron drásticamente (CEPAL, 1990)— lo que llevó a una profunda crisis de los sistemas de prestación de los servicios en muchos países de la región.

El descrédito público en que cayó el sector llegó a tal nivel, que se produjo un consenso político y social en cuanto a la necesidad de cambios profundos y radicales (CEPAL, 1994). Es así como, desde fines de los años ochenta, se puede observar que, en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, se ha incursionado decididamente en reformas sectoriales, que comprenden una profunda reorganización de las empresas prestadoras (Jouravlev, 2004). El análisis de la situación revela, a grandes rasgos, ciertos pero esporádicos avances, principalmente en relación con: la cobertura de los servicios, desinfección del agua, productividad laboral, introducción de nuevas tecnologías, reajustes tarifarios hacia el nivel de autofinanciamiento, adopción de nuevos marcos legales, reorganización de estructuras institucionales y tratamiento de las aguas servidas urbanas. Sin embargo, “los avances entre los países han sido distintos y los logros alcanzados en la superación de sus problemas también ... A pesar del esfuerzo realizado, la región continúa presentando un alto grado de exclusión de los servicios. Lo que es más preocupante aún, la velocidad de superación de los problemas ... ha sido inferior y se ha ido consolidando una situación de exclusión social en muchos países” (Corrales, 2004).

Todavía persisten graves deficiencias en la prestación de los servicios: “muchas empresas ... son ineficientes, operan a déficit y tienen enormes dificultades para atender las demandas de operación y expansión. La experiencia también muestra que en varios países la ineficiencia de las empresas es uno de los principales obstáculos para la provisión y expansión de los servicios y no sólo dificulta mejorar la cobertura y calidad de los servicios, sino que además drena substancialmente las finanzas locales, nacionales y a veces, de donantes ... las empresas ... tienen niveles de agua no facturada del 40%, en promedio ... el 25% no cubre con ingresos propios los costos de su operación y por tanto deben recurrir a aportes de gobiernos nacionales y subnacionales para financiar las inversiones en mantenimiento, rehabilitación, expansión y operación, y se

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_1914

