

---

**recursos naturales e infraestructura**

**R**egulación de la industria de  
agua potable

**Volumen I: Necesidades de  
información y regulación estructural**

**Andrei Jouravlev**



NACIONES UNIDAS



**División de Recursos Naturales e Infraestructura**

**Santiago de Chile, diciembre de 2001**

Este documento fue preparado por Andrei Jouravlev, Oficial Asociado de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura. Este documento, que se publica en dos volúmenes de la Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 36, es una traducción actualizada del trabajo “Water utility regulation: issues and options for Latin America and the Caribbean” (LC/R.2032) publicado en inglés.

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.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1671-P

ISBN: 92-1-321968-7

ISSN: 1680-9017

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.206

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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Regulación e información</b> .....	13
A. Formas de regulación .....	13
B. El problema de la asimetría de la información .....	15
C. Mecanismos para descubrir información .....	19
1. Acceso a la información interna .....	19
2. Competencia directa de mercado .....	22
3. Competencia en los mercados de capitales .....	23
4. Concesión de licencias .....	23
5. Exposición a la competencia potencial o "disputabilidad" .....	29
6. Competencia por referencia .....	31
7. Participación de los consumidores .....	37
<b>II. Regulación estructural</b> .....	41
A. Reestructuración horizontal .....	42
1. Nuevas oportunidades para la competencia directa de mercado .....	44
2. Mejor acceso a la información .....	51
3. Disciplina de los mercados de capital .....	54
4. Mayores posibilidades de concesión de licencias .....	55
B. Reestructuración vertical .....	56
<b>Bibliografía</b> .....	61
<b>Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados</b> .....	69

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Eficiencia y propiedad de los servicios de agua potable y alcantarillado: evidencia empírica .....	9
Recuadro 2	Información para la regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Inglaterra y Gales .....	20
Recuadro 3	El modelo francés de gestión por delegación y sus limitaciones .....	28
Recuadro 4	Experiencias en materia de regulación mediante la concesión de licencias en los Estados Unidos .....	30
Recuadro 5	Competencia directa de mercado en los servicios de agua potable y alcantarillado de Inglaterra y Gales .....	45
Recuadro 6	Problemas más importantes relacionados con el transporte común en los servicios de agua potable y alcantarillado de Inglaterra y Gales .....	49

---

## Resumen

---

Desde los años ochenta y por diversos motivos – presupuestarios, políticos o ideológicos, tecnológicos, derivados de presiones externas o fundados en la teoría económica– los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe han transferido muchas empresas del Estado al sector privado. Este fenómeno se ha dado principalmente en el sector manufacturero y en otras ramas de actividad competitivas, así como en la energía y las telecomunicaciones. Ahora, las privatizaciones se han generalizado a casi todos los sectores de la economía, con inclusión de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En muchos casos, las privatizaciones se presentan como la panacea que permitirá resolver los problemas de ineficiencia de las empresas estatales de agua potable y realizar las inversiones indispensables para satisfacer las necesidades de la comunidad. Sin embargo, los servicios de agua potable y alcantarillado son un ejemplo clásico de monopolio natural local. Puede decirse que se trata del servicio público más monopólico y, como tal, exhibe una resistencia excepcional a casi todas las formas de competencia. La competencia directa de mercado en los servicios de agua potable y alcantarillado en una región determinada extrañaría una superposición ineficaz y antieconómica de redes de agua y de alcantarillado, cuyo costo sería prohibitivo. Además, este tipo de competencia duraría muy poco, porque llevaría a la bancarrota de las empresas rivales y a la consolidación del monopolio.

La propiedad privada no resuelve el problema del monopolio natural. El solo hecho de convertir un monopolio estatal en un monopolio privado genera pocos incentivos para reducir los costos, innovar, realizar inversiones eficaces y satisfacer la demanda de los consumidores. El principal motivo de esto radica en que las fuerzas que operan habitualmente en una rama de actividad competitiva, promoviendo la regulación de los precios, la calidad de los servicios, etc., no ejercen influencia alguna en los servicios de agua potable y alcantarillado. Por lo tanto, el argumento de que la privatización de los servicios de agua potable estatales, ineficientes y deficitarios, mejorará automáticamente su desempeño no es más que una grosera simplificación del tema. En las ramas de actividad que se caracterizan por ser un monopolio natural, los incentivos a la eficiencia productiva y la eficiencia en las asignaciones dependen, fundamentalmente, del marco regulador elegido.

La regulación de los monopolios naturales incluye la regulación estructural, relacionada con las formas organizativas que adopta el mercado –es decir, las restricciones al ingreso y las medidas de separación funcional– y la regulación de las conductas, vinculada con el comportamiento en el mercado – o sea, la regulación de los precios, la calidad de los servicios y las inversiones. Conforme a la primera, se determina qué agentes o tipos de agentes económicos pueden participar en la actividad. Mediante la segunda, se establecen las conductas permitidas a los agentes económicos en las actividades seleccionadas. Aunque a veces los dos tipos de regulación se utilizan alternativamente, por lo general, la regulación eficaz de los monopolios naturales exige la complementación de ambas.

En este estudio se examinarán los problemas que deben enfrentar y las alternativas que tienen ante sí los países de América Latina y el Caribe para elaborar un marco regulador adecuado. Se pasa revista a la vasta bibliografía teórica y empírica sobre la regulación económica y la participación del sector privado, con inclusión de la experiencia de los países que más han avanzado en materia de privatizaciones y de reformas de carácter regulatorio, y su aplicabilidad en los países de América Latina y el Caribe. Se hace hincapié en las consecuencias de la asimetría de información entre el regulador y las empresas reguladas, así como en las posibilidades de promover la competencia y facilitar la regulación mediante la reestructuración horizontal y vertical.

## Introducción

---

La teoría económica presenta argumentos convincentes para demostrar que, en determinadas condiciones, la competencia es una fuerza muy poderosa y eficaz para que las acciones motivadas en el plano privado tengan resultados socialmente deseables y asegura que los mercados puedan lograr, espontáneamente, la eficiencia económica y maximizar el bienestar social. En general, se considera que estas condiciones corresponden a la competencia perfecta. En ese caso, las fuerzas de la competencia aseguran que: i) los agentes económicos produzcan todos los insumos al menor costo (eficiencia productiva); y ii) los consumidores puedan acceder a esos insumos a precios que reflejen con exactitud esos costos mínimos (eficiencia en las asignaciones).

En líneas generales, existe un volumen cada vez mayor de información que permite inferir, aunque no en forma concluyente, que la privatización de actividades que operan en mercados competitivos, esencialmente exentos de fallas de mercado, produce un aumento significativo de la eficiencia. Por ejemplo, una reseña reciente de estudios empíricos sobre las privatizaciones realizadas en todo el mundo, lleva a concluir que: “Los resultados de la investigación académica se inclinan decididamente en favor de la tesis de que las empresas privadas son más eficientes y rentables que las empresas estatales del mismo tipo ... Ya quedan muy pocas dudas de que la privatización “funciona”, en el sentido de que las empresas enajenadas se hacen casi siempre más eficientes y más rentables, incrementan las inversiones de capital y mejoran su desempeño financiero. En todos los estudios realizados a nivel nacional o multinacional, por rama de

actividad o abarcando todas las actividades, se comprueba que las mejoras en materia de desempeño son significativas y, a menudo, espectaculares” (Megginson y Netter, 1999).

Sin embargo, los servicios de agua potable y alcantarillado son un ejemplo clásico de monopolio natural local. Un monopolio natural es una actividad en la que, en virtud de sus características técnicas intrínsecas, los costos totales de producción son menores cuando la producción está a cargo de un único proveedor del servicio que cuando ésta se divide entre dos o más proveedores. De este modo, el ingreso de otro prestador no es rentable y el hecho de que el servicio en una región geográfica determinada esté en manos de un único proveedor resulta más eficiente. Puede decirse que los servicios de agua potable y alcantarillado son los más monopólicos de todos los servicios públicos y, como tal, excepcionalmente resistentes a la competencia directa de mercado.

La competencia directa de mercado en los servicios de agua potable y alcantarillado en una región determinada entrañaría una superposición ineficaz y antieconómica de redes de agua y de alcantarillado, cuyo costo sería prohibitivo. Además, este tipo de competencia duraría muy poco pues llevaría a la bancarrota de las empresas competidoras y a la consolidación del monopolio. Existe abundante evidencia empírica que apoya esta conclusión. Al principio, en el siglo XIX, los proveedores de estos servicios instalaron redes de agua que competían entre sí en muchas ciudades de varios países, como Canadá y el Reino Unido (Klein, 1996b). Pese a ello, “las características de la competencia fueron ruinosas y la experiencia resultó efímera” (Swartwout, 1992). Como generalmente resulta eficiente contar con una red única de cañerías maestras de agua y de alcantarillado, “las redes competitivas del siglo XIX se convirtieron rápidamente en monopolios” (Klein e Irwin, 1996). De este modo, la historia “parece indicar que, cuando estos servicios funcionan en un marco competitivo tienden a convertirse en una operación monopólica” (Swartwout, 1992).

En muchos casos, las privatizaciones se presentan como la panacea mediante la cual se resolverán los problemas de ineficiencia de las empresas estatales de agua potable y se realizarán las inversiones imprescindibles para satisfacer las necesidades de la comunidad. La propiedad privada no resuelve el problema del monopolio natural. El solo hecho de convertir un monopolio estatal en un monopolio privado genera pocos incentivos para reducir los costos, innovar, realizar inversiones eficientes y satisfacer la demanda de los consumidores. El principal motivo de esto radica en que las fuerzas que operan habitualmente en una rama de actividad competitiva, regulando los precios, la calidad de los servicios, etc., no ejercen influencia alguna en los servicios de agua potable y alcantarillado. Por lo tanto, el argumento de que la privatización de los servicios de agua potable estatales, ineficientes y deficitarios, mejorará automáticamente su desempeño no es otra cosa que una simplificación grosera del tema (véase el recuadro 1).

Cuando existe un monopolio natural, el libre mercado no podrá producir un resultado

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\\_3063](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3063)

