

# Social Policies and Water Sector Reform

*Naren Prasad*

Markets, Business and Regulation  
Programme Paper Number 3  
September 2007

United Nations  
Research Institute  
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

<b>Acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>ii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iii</b>
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Theoretical Framework</b>	<b>2</b>
<b>Lessons from History</b>	<b>3</b>
<b>The Uniqueness of Water</b>	<b>5</b>
Natural monopoly	5
Private commodity versus merit good	6
<b>Privatization as a Solution</b>	<b>7</b>
Arguments in favour of privatization from a historical perspective	7
The push for water privatization	8
<b>Poverty and Access: The Role of Social Policies and Investment</b>	<b>11</b>
Social policies in water supply	12
Public investment	13
Tariffs and distribution	14
<b>UNRISD Research Findings</b>	<b>14</b>
France	15
Great Britain	15
Colombia	16
Brazil	17
Malaysia	17
Hungary	18
Burkina Faso	19
<b>Policy Implications: Social Policies Are Instrumental</b>	<b>19</b>
<b>Conclusion</b>	<b>20</b>
<b>Bibliography</b>	<b>22</b>
Background papers	24
UNRISD Programme Papers on <b>Markets, Business and Regulation</b>	<b>25</b>
<b>Figures</b>	
Figure 1: Private sector investment in infrastructure sector, 1984–2005	9
Figure 2: Number of private investments in the water sector, 1990–2005	9
Figure 3: Aid (bilateral and multilateral) and private investment, total of 2000–2005	10

## **Acronyms**

<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>Ofwat</b>	Office of Water Services
<b>PSP</b>	private sector participation
<b>SOE</b>	state-owned enterprise
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNRISD</b>	United Nations Research Institute for Social Development
<b>WHO</b>	World Health Organization

## **Acknowledgements**

Anna Sagan provided excellent research assistance for this project.

## Summary/Résumé/Resumen

### **Summary**

Increasing coverage and maintaining infrastructure are two of the biggest challenges confronting the water supply sector in both industrialized and developing countries. The last two decades have witnessed reform in this sector that has resulted in increased private sector participation (PSP), and it is now time to investigate whether such reform has managed to increase access without creating additional burdens, especially on the poor. A research project carried out by the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), *Social Policy, Regulation and Private Sector Involvement in Water Supply*, has demonstrated the shortcomings of concession-type contracts and how regulation in developing countries is faced with major challenges. Based on this research, the present paper demonstrates that, in such circumstances, regulation should be complemented by social policies when reforming the water sector.

This paper draws lessons from seven country studies: Brazil, Burkina Faso, Colombia, Great Britain, France, Hungary and Malaysia. All of these country studies show the shortcomings of PSP and how social policies are crucial in addressing the issues of access and affordability. The choice of social policies varies from country to country. In France and Great Britain, heavy public investment was used to ensure universal access to piped water. In these countries, even with high regulatory capacity, social policies in the water sector have been crucial. For example, in France, they consist mainly of ex-post assistance to those who cannot afford to pay their water bills, operating a fund for rural water supply and prohibition of disconnection. Social policies in Great Britain include income support based on property values, subsidies, a ban on disconnections, various forms of social security support and social assistance in paying water bills. In addition, there exists an effective and independent economic regulatory body.

In the case of Colombia, a subsidy helps provide the poor with access to affordable water. In addition, investment commitments prescribed to the private sector have been useful in increasing coverage. Similarly, in Brazil, the desire to make water supply universal led to heavy investment in the 1970s, and effective social policies (cross-subsidies) helped to increase coverage among the poor. However, the current impasse on whether the state or municipality has the right to grant concessions to the private sector is jeopardizing further progress. The government in Hungary provides subsidies to regions that have high production costs. In addition, industrial users cross-subsidize domestic consumption, and income transfers by central or local authorities shoulder some of the households' burden of water expenditures. Tariffs are kept low (a "hidden" social policy) and no disconnection is allowed in the case of non-payment of bills. The private sector has increased efficiency in the system, but investment is financed by the state. In Malaysia, the social policies that are in place comprise state financing of water supply in rural areas, cross-subsidy (industrial users to domestic) and a lifeline block tariff. In addition, the private sector is contractually obliged to increase coverage in urban and rural areas. In Burkina Faso, although the efficiency of the network has substantially improved with commercialization through PSP, there is growing pressure to dismantle social policies.

Naren Prasad is research coordinator at UNRISD, where he works on projects in the areas of Markets, Business and Regulation, and Social Policy and Development.

### **Résumé**

Etendre le réseau et entretenir l'infrastructure, tels sont les deux grands défis lancés au secteur de l'eau dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés. Les réformes qui ont été réalisées dans ce secteur au cours des deux dernières décennies ont abouti à une participation accrue du secteur privé (PSP). Aussi le moment est-il venu d'enquêter pour savoir si ces réformes ont réussi à rendre l'eau plus accessible sans imposer de charges supplémentaires, en particulier aux pauvres. Un projet de recherche exécuté par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le

développement social (UNRISD), *Politique sociale, réglementation et participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau*, a démontré que les contrats de type concession présentaient des lacunes et que la réglementation dans les pays en développement posait des défis majeures. Se fondant sur cette recherche, l'auteur du document fait valoir que, dans ces conditions, les politiques sociales devraient compléter la régulation au moment de réformer le secteur de l'eau.

Le document tire les leçons des études réalisées dans sept pays: au Brésil, au Burkina Faso, en Colombie, en Grande-Bretagne, en France, en Hongrie et en Malaisie. Toutes ces études mettent en évidence les lacunes de la PSP et l'importance des politiques sociales pour rendre l'eau à la fois accessible et abordable. Les politiques sociales choisies varient d'un pays à l'autre. En France et en Grande-Bretagne, l'Etat a consenti de gros investissements pour assurer l'accès universel à l'eau courante. Même dans ces pays dotés d'un grand pouvoir de contrôle, les politiques sociales ont été cruciales dans le secteur de l'eau. En France, par exemple, elles consistent essentiellement à aider a posteriori ceux qui ne peuvent pas régler leurs factures d'eau, à gérer un fonds pour l'amenée de l'eau dans les zones rurales et à interdire les coupures d'eau. En Grande-Bretagne, elles consistent en un revenu minimum garanti, calculé en fonction des indices de fortune, en subventions, en une interdiction de couper l'eau, en diverses prestations de sécurité sociale et aides au règlement des factures d'eau. Il existe en outre un organe de surveillance économique qui est indépendant et efficace.

En Colombie, une subvention aide à rendre l'eau accessible aux pauvres à un prix abordable. De plus, l'obligation d'investir imposée au secteur privé a contribué à l'extension du réseau. De même, le Brésil, désireux d'alimenter en eau tous les ménages, a beaucoup investi dans les années 70, et des politiques sociales bien conçues (subventions transversales) ont aidé à étendre le réseau parmi les pauvres. Cependant, la question de savoir si l'Etat ou la municipalité a le droit d'accorder des concessions au secteur privé mène actuellement à une impasse qui empêche de progresser encore. En Hongrie, le gouvernement subventionne les régions qui ont des coûts de production élevés. De plus, les usagers industriels subventionnent la consommation des ménages, et les transferts de revenus auxquels procèdent les autorités centrales ou locales aident certains des ménages à faire face à leurs dépenses d'eau. Les tarifs sont maintenus bas (politique sociale "déguisée") et il est interdit de couper l'eau en cas de non-paiement des factures. Le secteur privé a accru la rentabilité du système mais les investissements sont financés par l'Etat. En Malaisie, l'Etat finance l'amenée d'eau aux zones rurales, les usagers industriels subventionnent les ménages (subventions transversales) et un tarif forfaitaire est appliqué aux plus démunis. Outre ces politiques sociales, le secteur privé est tenu par contrat d'étendre le réseau dans les régions urbaines et rurales. Au Burkina Faso, bien que le fonctionnement du réseau se soit sensiblement amélioré avec l'entrée en scène du secteur privé, les pressions tendant à un démantèlement des politiques sociales sont de plus en plus fortes.

Naren Prasad est coordonnateur de recherches à l'UNRISD, où il travaille sur les projets *Marchés, entreprises et réglementation et Politique sociale et développement*.

### **Resumen**

La ampliación de la cobertura y el mantenimiento de la infraestructura son dos de los desafíos más importantes que confronta el sector de suministro de agua tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo. En el transcurso de los últimos dos decenios, se ha llevado a cabo una reforma del sector que ha conducido a una mayor participación del sector privado, por lo que resulta propicio investigar si la reforma ha logrado incrementar el acceso al agua sin generar cargas adicionales, sobre todo para los pobres. El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) llevó a cabo un proyecto de investigación titulado *Política social, regulación y participación del sector privado en el suministro de agua*, con el cual ha demostrado que los contratos de concesión presentan deficiencias y que la normativa vigente en los países en desarrollo enfrenta problemas de envergadura. Con base en esta investigación, se argumenta en este documento

que, bajo tales circunstancias, que la regulación venga acompañada de políticas sociales al reformar el sector de los recursos hídricos.

En este documento se reflejan las lecciones aprendidas a partir de sendos estudios conducidos en los siete países siguientes: Brasil, Burkina Faso, Colombia, Francia, Gran Bretaña, Hungría y Malasia. Todos estos estudios revelan las deficiencias de la participación del sector privado y la importancia fundamental de contar con políticas sociales para abordar los problemas de acceso y asequibilidad. La selección de las políticas sociales varía con cada país. En Francia y Gran Bretaña, se utilizó una cuantiosa inversión pública para garantizar el acceso universal al agua por tuberías. En estos dos países, aún con una alta capacidad regulatoria, las políticas sociales en el sector del agua han sido cruciales. Por ejemplo, en Francia, estas políticas consisten principalmente en brindar asistencia posterior para las personas que no están en capacidad de pagar sus cuentas de agua, mediante la operación de un fondo para el suministro de agua a las zonas rurales y la prohibición de la suspensión del servicio. Las políticas sociales aplicadas en Gran Bretaña contemplan el apoyo a los ingresos basado en el valor de la propiedad, subsidios, la prohibición de suspender el servicio, diversas formas de apoyo a la seguridad social y asistencia social para pagar las cuentas del servicio. Además, existe un organismo regulatorio económico eficaz e independiente.

En el caso de Colombia, se aplica un subsidio para ayudar a los pobres a tener acceso a un servicio de agua costeable. Además, se han conferido diversos compromisos de inversión al sector privado que han contribuido a ampliar la cobertura. Igualmente, en Brasil, el deseo de universalizar el suministro de agua propulsó una ingente inversión en la década de los setenta, a lo cual se sumaron políticas sociales eficaces (subsidios cruzados) que permitieron incrementar la cobertura para las poblaciones pobres. Sin embargo, el atolladero en que se encuentra este país, en torno a si es el estado o el municipio quien tiene derecho a conferir concesiones al sector privado, ha puesto en peligro la posibilidad de seguir avanzando. El gobierno de Hungría otorga subsidios a las regiones que tienen altos costos de producción. Por otra parte, los usuarios industriales mantienen un subsidio cruzado al consumo doméstico, y las transferencias de ingresos por parte de las autoridades centrales y locales ayudan a aliviar parte de la carga de los gastos por concepto de agua para los hogares. Las tarifas se mantienen bajas (lo que constituye una política social "oculta") y no se permite la suspensión del servicio si no se pagan las facturas correspondientes. El sector privado ha aumentado la eficiencia del sistema, pero las inversiones son financiadas por el Estado. En Malasia, las políticas sociales en vigor son el financiamiento público del suministro de agua para las zonas rurales, los subsidios cruzados (de usuarios industriales a usuarios domésticos) y una tarifa fija por un volumen básico de subsistencia. Además, el sector está contractualmente obligado a ampliar la cobertura en las zonas urbanas y rurales. En Burkina Faso, si bien la eficiencia de la red ha mejorado considerablemente con la comercialización a través de la participación del sector privado, existe una creciente presión para eliminar las políticas sociales.

Naren Prasad es coordinador de investigación en UNRISD, donde trabaja en proyectos en las áreas de Mercados, empresas y regulación y Política social y desarrollo.

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\\_21211](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21211)

