

Los servicios de agua potable y alcantarillado en Europa

*¿Que nos dicen sobre el futuro de los
servicios en América latina?*

INTRODUCCIÓN

- Esta presentación es una síntesis basada sobre los datos y las enseñanzas del documento preparado para la conferencia sobre los servicios de agua y alcantarillado en Alemania, Inglaterra y Francia;
- La visión que proveen:
 - es del largo plazo cuando los países de América Latina (A.L) serán próximos de los niveles económicos de la U.E;
 - no es la de la perfección de los tres parámetros claves de la conferencia: eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y equidad social.
 - solo es una referencia y una fuente de reflexión que pueden estar útiles para la estrategia de largo plazo

EL DOCUMENTO

- El mismo documento es una síntesis en algunas 35 páginas de las convergencias y divergencias de los servicios de agua potable y alcantarillado en los tres más grandes países de la Unión Europea tan como del papel de esta misma Unión en el sector;
- Contiene también un zoom sobre el caso muy particular de « privatización parcial » del land/municipio de Berlín
- En el sitio web de la CEPAL serán proporcionados algunos 90 documentos (por ejemplo todas las directivas europeas del sector en idioma español) que son las fuentes detalladas utilizadas para la preparación del documento.

CONTENIDO

- A. Convergencias europeas**
- B. Divergencias europeas**
- C. ¿Cuales lecciones para América latina?**

Unión Europea (U.E) y América Latina (A.L)

Convergencias y divergencias de contextos

	UE	AL	AL/UE
N° Países	27	30	100%
Idiomas	> 12	2	
Superficie (103 km²)	4177	20421	489%
Población	495	556	112%
Densidad/km²	119	28	24%
Tamaño medio de hogares	2,4	4,0	167%
GNI/capita (US\$ 2006)	31 200	5 330	17%
GNI PPP/capita	28 300	8 700	31%

Distancias más grandes, pero mucho menos idiomas; niveles económicos reales de 1 en A.L a 3 en U.E, con desigualdades sociales mucho más grandes

CONVERGENCIAS EUROPEAS

23/24 Septiembre 2008

Conferencia CEPAL-InWent

J.F Vergès - 6 -

Importancia creciente de las normativas europeas

- El agua « bien publico europeo »;
- Los servicios de agua potable y alcantarillado no deben estar factores de competencia desigual;
- Mercado europeo para la contratación de insumos, servicios parciales, obras publicas (inversiones) y contratos integrales de servicios al privado;
- Convergencia y normativa europea en materia de calidad del agua potable, de tratamiento de aguas residuales y de protección del medio ambiente hídrico en general.

Importancia creciente de la regulación y de la emulación europea

- Implementación flexible considerando:
 - el nivel económico de los estados miembros (los 15 de los años 50 y los nuevos miembros más pobres);
 - zonas « sensibles » y otras;
- Seguimiento por la Comisión de la U.E:
 - informes de cumplimiento ⇒ transparencia y emulación
 - en casos de incumplimiento, sanciones y multas requeridas de la Corte de Justicia Europea por la Comisión de la E.U.

Sin interferencias con los marcos institucionales de los estados miembros

- La normativa europea solo impone normas de calidad para las aguas tan potables que residuales, de baño, de vertidos industriales y de energía y de todos los recursos hídricos; **no de marcos institucionales de prestación o de regulación de los servicios** (*por ejemplo gestión de cuenca, pero sin - Alemania, Inglaterra- o con entidades dedicadas -Francia*);
- Si, en las últimas décadas, fueron reformas institucionales en países como Italia, Portugal o en los nuevos miembros del este, no fue el caso en Alemania, Inglaterra y Francia.

Problemas de cobertura y de calidad de servicio solucionados en casi todas zonas

- La **conexión a las redes de agua potable y alcantarillado** es, desde algunas décadas al #100% en los tres países tan en el urbano, que en el rural (con la excepción de colección y tratamiento individual de aguas residuales en las zonas rurales de baja densidad en Francia);
- La calidad del agua potable y la recolección de las aguas residuales son básicamente garantizadas (no se habla de tratamiento de las aguas residuales a este nivel);
- No hay en la U.E, al mismo nivel que en A.L, problemas de segregación territorial de pueblos desfavorecidos y de tipos de urbanización donde el abastecimiento es difícil y costoso.

Tan como los de recaudación de los costos

- En los tres países, desde algunas décadas, no se necesitan significativos presupuestos de inversión pública ni de subsidios públicos en el sector;
- Basicamente, los servicios pagan por los servicios y hay recaudación de los costos por las tarifas y el pago al #100% de las facturas (morosidad < 1%);
- No fue siempre el caso para la cobertura de las zonas rurales aisladas de los tres países, el tratamiento de las aguas residuales, y en la parte este (ex-RDA) de Alemania;
- No es todavía el caso en las zonas pobres de convergencia de España, Portugal, y de los nuevos entrantes del este.

Eliminando la necesidad de sistemas de específicas de solidaridad social

- En los tres países, los sistemas de solidaridad social son los del « welfare state »: ayudas a los desempleados y otros desfavorecidos al nivel de sus recursos económicos totales, no particularmente de tal o tal servicio domiciliario;
- Nunca estos sistemas son al cargo de los prestadores de servicios y no hay en los tres países subsidios cruzados por categorías de clientes o por bloques de consumo (con algunas excepciones como Flandria en Belgica)
- Las referencias en esta tema deben venir de otras partes del mundo, particularmente de A.L;
- Pero hay grandes subsidios del presupuesto de la U.E para la « convergencia » de los « nuevos entrantes ».

Pero, todavía, grandes y costosos problemas del ambiente hídrico

- Las aguas residuales vertidas por las redes públicas de alcantarillado impactan a la calidad de las aguas de baño (importante en la U.E) y de los recursos naturales de agua en general;
- Y los vertidos de las industrias, de las plantas de energía (recalentamiento del agua), y, lo más importante, la contaminación agrícola, contaminan los recursos naturales y alzan los costos de los prestadores de servicios;
- Una meta muy ambiciosa en países industriales y con agriculturas intensivas: **il retorno a las condiciones naturales de todos los recursos hídricos en 2015.**

DIVERGENCIAS EUROPEAS

Papeles muy diferentes de las autoridades locales y regionales

- En Alemania y Francia, los municipios tienen la responsabilidad del servicio frente a los usuarios;
- No tienen cualquier papel de este tipo en Inglaterra desde las reformas de los años 70 y 80;
- En Alemania, país federal, los 16 länder además tienen un poder legislativo y regulatorio en el sector;
- Cuando hay más que 10 000 (Alemania) o 30 000 (Francia) municipios sin gestión común del agua potable y del alcantarillado, el principio de responsabilidad municipal llega a un atomización de los prestadores.

Grandes diferencias de estatutos jurídicos de los títulos habilitantes

- **Inglaterra:** 22 prestadores con licencias de largo plazo abastecen los dos servicios a 53 millones habitantes (de los cuales 10 abastecen 100% del alcantarillado y 82% del agua);
- **Alemania:** entidades municipales (generalmente separadas) abastecen directamente la mayoría del agua potable y la grande mayoría del alcantarillado;
- **Francia:** el modelo mayoritario (68% en agua potable y 56% en alcantarillado) es la « delegación de servicios públicos» con, en la grande mayoría de los casos, contratos de arrendamiento donde las inversiones se quedan bajo responsabilidad municipal. Con consecuencia, la mayoría de la gestión se queda al nivel municipal como en Alemania.

Diferencias de estatutos jurídicos de los prestadores

- **Inglaterra:** 100% privados y mono-actividad (específicos a los servicios y a las áreas de servicio);
- **Alemania:** mayoría de empresas públicas municipales (de derecho público o privado), frecuentemente multi-servicios, (las stadtwerke) para el agua potable y grande mayoría de entidades municipales de derecho público (IVA al 0%) para alcantarillado;
- **Francia:** los prestadores delegados son al más de 95% las 3 multinacionales especializadas en los servicios locales (agua y saneamiento, calefacción, aseo, transito urbano...).

Llegando a grandes diferencias en potenciales de economías de escala y alcance

- La gestión separada del agua potable y del alcantarillado no facilita las economías de alcance y la consistencia de inversión y operación entre los dos servicios;
- La multiplicación de miles y miles prestadores o contratos de muy bajo tamaño no facilita las economías de escala ni la gestión de cuenca;
- Así se explica en Francia la concentración sobre las tres multinacionales que cobran todo el territorio con filiales geográficas comunes a numerosos municipios, que tienen las economías de escala y alcance y pueden estar más eficientes (por lo menos en países bastante ricos).

Grandes diferencias de regulación

- No hay cualquiera regulación ni cualquier regulador nacional en Alemania y Francia. Al contrario, hay una oposición de los länder o regiones y de los municipios a toda regulación nacional de servicios que consideran 100% suyos;
- Al contrario, frente a grandes y potentes prestadores privados en Inglaterra (y Gales), el **OFWAT** es el modelo canónico del regulador independiente y potente;
- Con consecuencia, no hay en Alemania o Francia la **transparencia nacional y pública** del sector y de los prestadores que se encuentra en Inglaterra (o en Chile);
- *La regulación de entidades públicas locales por un regulador público nacional es siempre mucho más difícil que la regulación pública de prestadores privados.*

Diferencias y retrasos en contabilidades regulatorias

- La mejor contabilidad regulatoria es la **contabilidad comercial a los estándares internacionales y correctamente auditada** con una contabilidad analítica de los costos;
- Solo Inglaterra tiene esta contabilidad (abierta al público) para todos los prestadores de servicios;
- En Alemania, la integración contable del agua y del alcantarillado no es fácil y las contabilidades (muy buenas en los prestadores de estatuto público) cambian con los estatutos jurídicos de los prestadores;
- En Francia, no hay contabilidad comercial ni cualquiera contabilidad de los costos de capital (50% del total), ni de los activos y pasivos en los arrendamientos y gestiones municipales.

Inversiones todavía al #40% de los ingresos

- Después decadas y decadas de altas inversiones, a pesar de un muy bajo crecimiento de la población y de una vida técnica de más de uno siglo de las infraestructuras, los servicios todavía tienen inversiones en los #40% de sus ingresos totales, #110 US\$ per habitante per año, 4 veces el promedio de Chile (en los 25US\$/cap)!
- La inversión vigente para los 3.4 millones habitantes de Berlín es más alta que para los 13.5 millones del Chile urbano!
- Las contaminaciones crecientes de los recursos hídricos y las normativas europeas son las primeras razones: altísimas inversiones en plantas de tratamiento de aguas residuales;
- Pero no es seguro que todas estas inversiones sean eficientes.

Eficiencias laborales no tan altas en comparación a A.L

Ano 2006	BERLIN	HAMBURG	ENGLAND	A Andinas	SABESP	COPASA	SANEPAR
Habitantes area servicio (10 ⁶)	3,4	2,0	2,4	5,1	25,3	13,7	9,6
Cobertura agua	100%	100%	100%	100%	90%	84%	86%
Cobertura alcantarillado	100%	98%	100%	98%	73%	42%	43%
Habit agua/empleo planta	694	828	?	4 602	1 337	1 040	1 307
Habit agua/empleo con terceros	?	?	?	1949	972	777	862
Abonados/empleo planta	54	418		1 292	482	336	429
Abonados/empleados totales				547	350	251	283
Gastos personal/habitante (\$)	105	85	17	10	23	17	14
Gastos personal/ingresos	23%	26%	6%	13%	21%	28%	24%
Gasto/empleado (US\$)	73 000	70 000		46 500	34 000	21 000	21 500
Gasto uno empleado/GNI/cap	2,0	1,9		6,8	7,2	4,5	4,6
Gasto total personal/habitante				24	35	27	25
<i>Fuentes: sitios web de los prestadores + OFWAT, SISS (Chile) y SNIS (Brasil)</i>							

Las productividades laborales de los mejores prestadores de Chili o Brasil no parecen tan malas (si no mejores) en comparación a Europa. Y ya sus gastos unitarios de personal son bastante próximas de los de la U.E.

Y así, todavía grandes posibilidades de mejoras de eficiencias

- Reagrupamiento (voluntario o obligatorio) de las (demasiado) numerosas áreas de servicio;
- Reagrupamiento de la gestión de agua potable y alcantarillado;
- Mejor eficiencia laboral;
- Eliminación de interferencias políticas;
- **Mejor protección de los recursos hídricos y lucha contra la contaminación agrícola. Cuidado ambiental no es suficiente.**
- Optimización económica de las inversiones.

Tarifas per m³ mucho más altos que en A.L, pero facturas con los mismos coeficientes en los consumos domésticos totales

- Frente a los de América latina, los precios unitarios (en los 4/5US\$ per m³) de los tres países parecen enormes;
- Pero los consumos per capita no son más bajos que los de A.L (y van seguir decrecer con una fuerte elasticidad a los precios);
- Y los presupuestos domésticos para los servicios no son, en promedio, al más que #1% de los consumos totales de los hogares.

Tarifas y consumos comparados

Ano 2006	BERLIN	HAMBURG	ENGLAND A	Andinas	SABESP	COPASA	SANEPAR
Poblacion area de servicio (10 ⁶)	3,4	2,0	2,4	5,1	25,3	13,7	9,6
Cobertura agua	100%	100%	100%	100%	90%	84%	86%
Cobertura alcantarillado	100%	98%	100%	98%	73%	42%	43%
tratamiento de residuales	100%	100%	99%	72%	36%	14%	50%
consumo en litros/capita/dia	150	151	228	218	196	115	127
ventas agua/m ³ (US\$)	2,7	2,1	1,6		0,8	1,0	0,9
ventas alcantarillado/m ³	4,8	3,2	1,6		0,9	1,1	0,7
ventas totales/m ³ agua	7,6	5,2	3,2	0,9	1,4	1,4	1,2
ventas totales/cap/ano (US\$)	414	289	274	72	102	60	57
Ingresos tot % del GNI/cap	1,4%	0,9%	0,7%	0,9%	1,5%	1,2%	1,1%
<i>Fuentes : sitios web de los prestadores y OFWAT, SISS y SNIS + estimaciones con varias fuentes de F Verges para los GNI/cap</i>							
<i>ENGLAND es el promedio de los 22 prestadores de Inglaterra, SABESP, COPASA y SANEPAR empresas de 3 estados de Brasil</i>							

Nota: la diferencias entre algunos datos de este cuadro y las del documento vienen que aqui se trata del consumo total y en el documento de consumos y precios domésticos.

Y siempre (excluyendo Inglaterra), la pregnancia de polémicas y de factores políticos y ideológicos

- A pesar de buenas calidades de servicio y de facturas en los 1% de los consumos totales de los hogares (1/3 de los de telecomunicaciones, 1/7 de la energía doméstica, 1/15 del transporte);
- Persiguen en Alemania y Francia polémicas sobre las alzas tarifarias (reales), la falta de transparencia (real) y las problemáticas público/privado o usuario/abonado/consumidor/cliente (réticas);
- Por ejemplo en Berlín, los políticos que gobiernan el land y tienen la responsabilidad mayoritaria en las decisiones estratégicas y tarifarias del prestador, i) disfrutaban de los 2 mil millones US\$ pagados por los accionistas privados en 1999, ii) además sacan cada año del prestador #100 US\$ de ganancias públicas per habitante y iii) dicen, en el mismo tiempo, que no les gusta la privatización al 49.9% (pero que la re-municipalización es imposible por razones financieras).

Lecciones positivas y negativas para A.L (a)

- Importancia de áreas de servicio adecuadas para los dos servicios;
- Integración al medio ambiente hidrico y a sus problemas de contaminación industrial y agrícola con retos los más y más enfocadaos al tratamiento de las aguas residuales;
- Necesidad de una contabilidad comercial a los estandares comerciales internacionales + contabilidad analítica;
- No tan gande crecimiento, si no decrecimiento, del consumo de agua potable;
- Amortización técnica de muy largo plazo de las redes cuando sus mantenimientos son adecuados.

Lecciones positivas y negativas para A.L (b)

La regulación

- El modelo canónico del regulador público, independiente y honesto, potente, competente y no contestable,
- Funciona lo más bien cuando todos los prestadores son privados (EE.UU, Inglaterra, Chile)
- Las obligaciones de contabilidad regulatoria a los estándares internacionales y de benchmarkings nacionales abiertos al público via el web (como en el SNIS de Brasil) ya son medidas muy eficientes de competencia por comparación y de emulación.
- La transparencia técnica, económica y financiera en el web de los prestadores es quizá el primero y mejor indicador de buena gestión.
- Y la regulación de la bolsa en caso de flotación poarcial o total no se debe descuidar.

¿Traslado del mecanismo de normativas comunes dentro de las uniones económicas de América latina?

- *Cuestión abierta y que parece de largo plazo*

Pero retos específicos y vinculados a desigualdades sociales que no conoce la U.E

Las herramientas:

- de subsidios del presupuesto nacional a los barrios y hogares desfavorecidos (si el estado tiene los recursos presupuestales y la calidad requerida de gobernación),
- o de subsidios cruzados por categoría de abonados o bloques crecientes de consumo;

parecen medidas específicas bastante adecuadas a las desigualdades sociales de la mayoría de A.L

Y hay límites a lo que pueden y deben hacer los prestadores

- No tienen la responsabilidad de superar la pobreza o las desigualdades económicas;
- No tienen la responsabilidad de la eliminación de las « favelas »;
- Y la expectativa premanente de presupuestos y subsidios públicos puede tener grandes resultados perversos: minoración de inversiones, inversiones inútiles o abusivas, de-responsabilización financiera...;

Y, por fin, una cuestión muy difícil

- Cuando los países de A.L tendran en nivel de recursos económicos de la U.E y
- Considerando la calidad de servicio y las tarifas de los prestadores de servicios del Chile de hoy,
- ¿Cuales seran los costos de los servicios y los precios pagados por los consumidores de America latina?
 - ¿ A los niveles de la U.E de hoy (>4 US\$/m³)?
 - ¿ Más bajos?
 - ¿ Más altos?

MUCHAS GRACIAS

- Para todas preguntas o clarificaciones en relación al documento o a la presentación, ponerse en contacto con la CEPAL, InWent o directamente:

verges.jean-francois@wanadoo.fr