



Munich Personal RePEc Archive

## **The changing Latin American landscape in provision and regulation of the water and sanitation services**

Lentini, Emilio J and Ferro, Gustavo

Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua, FCV-UBA,  
and GDR ■ Res-Eau-Ville , Instituto de Economía UADE  
and CONICET

01. October 2010

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/25594/>

MPRA Paper No. 25594, posted 01. October 2010 / 20:56

## **El cambiante panorama latinoamericano en cuanto a prestación y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento**

**Emilio Lentini<sup>1</sup> y Gustavo Ferro<sup>2</sup>**

**JEL # L5**

### **Palabras clave/Key words:**

agua, saneamiento, América Latina / water, sanitation, Latin America

### **Abstract**

Since the Great Depression of the 1930s, it was common knowledge in the Latin American water and sanitation sector the idea of take advantage of scale economies, typical of these natural monopolies, in a context favorable to state involvement in the activity. In parallel, the development of sanitary engineering and the necessity of improve and extend coverage due to health and merit goods considerations. Until the 1980s centralized state-owned monopolies ruled the sector in urban areas, while in rural places the role was performed by decentralized or municipal services. Between the 1930s and the 1960, important investments in sanitary infrastructure were made in the region. Since the 1970s, growing fiscal stress started to affect the expansion and the maintenance of the inherited infrastructure. In the 1980s the sectors decayed because of public spending cuts in the context of the Debt Crisis, and joint with a different vision, a consensus grown in direction to reforms of the sector (regionalization) and to private sector participation. Nowadays, centralized services are the exception and are generally found in small extension countries and or low population places. More spread is the national regulation. Federal countries as Argentina, Brazil and Mexico do not have a national regulator. Multisectoral regulators are found in a few countries, of small territory and population.

### **Resumen**

Desde la crisis de los 1930s, en el sector fue de aceptación generalizada la idea de aprovechar las economías de escala que caracterizan a los monopolios naturales, en un contexto de percepción del Estado como mecanismo adecuado para asignar recursos y asegurar amplia cobertura de bienes meritorios, básicos o estratégicos. El desarrollo en paralelo de una industria e ingeniería incipiente fue otra razón de dicho impulso. Desde ese momento y aproximadamente hasta los 1980s se favoreció la provisión estatal en monopolios nacionales y centralizados en zonas urbanas, en tanto que descentralizada o municipal en las zonas rurales. Entre los 1930s y 1960s se produjeron en la región importantes inversiones en infraestructura sanitaria. Desde los años 1970s, los crecientes problemas fiscales de los países de América Latina fueron afectando progresivamente la expansión y el mantenimiento de las instalaciones. Un balance equilibrado de esas décadas indica importantes avances en cobertura, aunque un creciente descontento con el servicio y un progresivo deterioro de la infraestructura por deficiente mantenimiento. En los años 1980s, los sistemas decayeron por los recortes presupuestarios atribuibles a la Crisis de la Deuda y con el cambio de visiones imperantes, se generó un consenso en dirección a reformar el sector, incluyendo la entrada de prestadores privados en varios países. Actualmente, los servicios centralizados son la excepción y generalmente se los encuentra en países muy pequeños en extensión y/o población. Más difundida está la regulación nacional. Los países federales, como Argentina, Brasil y México no tienen regulador nacional. Los reguladores multisectoriales se encuentran en pocos países, de pequeña extensión territorial y reducida población.

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua, FCV-UBA, and GDR « Res-Eau-Ville », [ejlentini@yahoo.com.ar](mailto:ejlentini@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Instituto de Economía UADE y CONICET; [gferro@uade.edu.ar](mailto:gferro@uade.edu.ar)

## **Introducción**

Desde la crisis de los 1930s, en el sector fue de aceptación generalizada la idea de aprovechar las economías de escala que caracterizan a los monopolios naturales, en un contexto de percepción del Estado como mecanismo adecuado para asignar recursos y asegurar amplia cobertura de bienes meritorios, básicos o estratégicos. El desarrollo en paralelo de una industria e ingeniería incipiente fue otra razón de dicho impulso. Desde ese momento y aproximadamente hasta los 1980s se favoreció la provisión estatal en monopolios nacionales y centralizados en zonas urbanas, en tanto que descentralizada o municipal en las zonas rurales. Entre los 1930s y 1960s se produjeron en la región importantes inversiones en infraestructura sanitaria. Desde los años 1970s, los crecientes problemas fiscales de los países de América Latina fueron afectando progresivamente la expansión y el mantenimiento de las instalaciones. Un balance equilibrado de esas décadas indica importantes avances en cobertura, aunque un creciente descontento con el servicio y un progresivo deterioro de la infraestructura por deficiente mantenimiento.

Así y todo, los logros en materia de cobertura fueron importantes en comparación con los aumentos de cobertura registrados en las décadas posteriores. Jouravlev (2004) indica que los avances más importantes en la expansión de los servicios se realizaron en la década de los 1980s (con obras iniciadas en los 1970s). El aumento del número de personas con acceso a agua potable fue también muy significativo durante los años 1960s y 1970s. En los años 1980s y 1990s se registra un notable incremento en el número de personas conectadas a sistemas de alcantarillado.

En los años 1980s, los sistemas decayeron por los recortes presupuestarios atribuibles a la Crisis de la Deuda y con el cambio de visiones ideológicas imperantes, se generó un consenso en dirección a reformar el sector, incluyendo la entrada de prestadores privados en varios países (Alfaro Fernandois, 2009 y Jouravlev, 2004). Desde mediados de los 1980s, dada la crisis y el endeudamiento regional, se favoreció desde organismos internacionales la participación privada en la infraestructura. El sector siguió siendo tenido por la población como un bien merecedor de subsidios a la inversión, la operación y el mantenimiento. El desafío continúa siendo lograr acceso universal con recuperación de costos razonable e inversiones eficientes (Dupré y Lentini, 2000). Como se verá, a lo anterior se ha agregado el desafío de la sustentabilidad ambiental.

El desarrollo y las transformaciones del sector han sido menos controvertidas en países desarrollados, donde la cobertura y calidad son altas y tarifas que recuperan costos constituyen una muy pequeña parte del ingreso de los consumidores, aunque en el pasado, el Estado tuvo - también ahora - un rol importante en el financiamiento de las grandes obras de infraestructura. En países con buenas instituciones de gobierno, los nuevos modelos de prestación descansan en mecanismos fuertes y formales para hacer cumplir las reglas, presupuestos, controles de gastos y sistemas de servicio civil eficaces y transparentes. Las mayores transiciones de los 1980s y 1990s han sido sobre la base de descentralización del servicio, además de experiencias más contadas de privatización. Complementariamente, también hubo un avance importante en organizar la regulación separada de la prestación.

La prestación integrada en el ámbito nacional permanece en pocos países, principalmente africanos y pequeños de América Latina y en el Caribe. En el resto de América Latina, más el Este de Europa y el Asia Central hubo rápidos procesos de descentralización. Como el gasto en infraestructura es más proclive a ser recortado del presupuesto fiscal en tiempos difíciles que los gastos corrientes del gobierno (que en su mayoría son sueldos y jubilaciones), la inversión en infraestructura es muy sensible a la disponibilidad de fondos. La combinación de estas circunstancias junto con catalizadores, como cambios políticos de significación, procesos más

amplios de descentralización, etcétera, promovieron la realización de reformas extensas. Una de las posibles razones, tal vez sea que en los 1980s y 1990s hubo una caída en los fondos destinados a la expansión de las redes o a la mejora del desempeño proveniente de fuentes públicas, privadas o de donantes y de banca multilateral.

Antes de los 1990s muchos países de América Latina (como Argentina en 1912, Chile en 1977, Colombia en 1950, Panamá en 1961, Perú en 1981, Venezuela en 1943) organizaron sus industrias del agua potable como monopolios nacionales bajo el control directo del gobierno central. La insatisfacción con la prestación de servicios, debido principalmente a la reducción de asignaciones presupuestarias, sumado a tendencias más grandes a la descentralización, implicó procesos de diferente intensidad, que en muchos casos condujeron a prestación fragmentada. Esta no fue una respuesta meditada a los problemas del sector, sino un subproducto de una reforma mayor del Estado, donde las prioridades eran fiscales antes que sectoriales. En algunos casos la descentralización antecedió a la reforma posterior del sector, en materia de estructura, regulación y prestación. Los cambios de estructura no siguieron una lógica de escala económica óptima. Las economías de escala que pudieran existir se perdieron.

En la tabla siguiente se sintetizan en forma comparativa las principales características de la prestación del servicio y la regulación en América Latina. Se advierte de la misma que los servicios centralizados son la excepción y generalmente se los encuentra en países muy pequeños en extensión y/o población. Más difundida está la regulación nacional. Los países federales, como Argentina, Brasil y México no tienen regulador nacional. Los reguladores multisectoriales se encuentran en pocos países, de pequeña extensión territorial y reducida población. Luego de la tabla se presenta una descripción sintética de los servicios en veinte países de la región de América Latina y el Caribe, de habla española, portuguesa y francesa.

### **I.1 Argentina**

En este país, de organización político-administrativa federal, el servicio está predominantemente descentralizado en jurisdicción de las provincias - aunque en algunas de ellas la responsabilidad recae en los municipios - excepto Buenos Aires y su área suburbana donde es prestado por una empresa del Estado Nacional (concesionada a una empresa privada en 1993 y reestatizada en 2006). En algunas provincias es importante la participación de cooperativas.

Entre 1912 y 1980, el servicio estuvo centralizado en el ámbito nacional. En 1980 el Gobierno Nacional descentralizó los servicios y los transfirió a las Provincias. En 1989 comenzó un proceso de reforma del Estado, donde se procuró incorporar capital privado. Durante el periodo de 1991 a 2000, alrededor de 20 servicios fueron privatizados, principalmente los de las ciudades más importantes. La crisis macroeconómica y la devaluación de 2002, trajo aparejado un proceso generalizado de renegociación de los contratos con las empresas prestadoras privadas que en la mayoría de los casos concluyó con la rescisión de los respectivos contratos y la transferencia de los servicios a empresas estatales creadas al efecto. Se estima que en la actualidad existen aproximadamente 1600 prestadores de servicios urbanos de agua potable de los cuales 365 proveen servicios de alcantarillado sanitario. En la distribución por dimensiones, se destaca la empresa del Área Metropolitana de Buenos Aires que abastece de agua potable a cerca de 8 millones de habitantes. Un segundo escalón lo ocupan las empresas estatales de las Provincias de Buenos Aires y de Santa Fe que se encuentran en un rango de 2 a 2,5 millones habitantes servidos con agua potable, distribuidos en ciudades y localidades de diverso tamaño. Le sigue un grupo conformado por los operadores de 7 Provincias cuyas dimensiones se encuentran entre 700 mil a 1,2 millón de habitantes distribuidos en ciudades de mediana magnitud y pequeñas localidades, entre las que se

destaca la ciudad de Córdoba (capital de la Provincia homónima) cuyo prestador privado del servicio de agua abastece aproximadamente a 1,2 millones de habitantes. El resto de los servicios se encuentran por debajo de las dimensiones señaladas.

Cada provincia es responsable, en el ámbito de su respectiva jurisdicción, de las políticas y de las facultades de regulación y control de la prestación. Por tal razón, no existe un marco legal e institucional de alcance nacional. La mayoría de las provincias adoptaron un modelo de regulación por agencia, bajo la denominación de ente regulador. La mayor parte son especializados, pero existen algunos multiservicios. No obstante las reestatizaciones, los entes reguladores se mantuvieron, pero en algunos casos con competencias reformuladas y disminuidas.

## **I.2 Bolivia**

La prestación es descentralizada al nivel municipal, en su mayor parte está a cargo de prestadores estatales descentralizados. También existen cooperativas y entidades de base comunitaria, tendiendo a una creciente participación de las comunidades. Recientemente se ha transformado el sistema de regulación vigente entre 1997 y 2009.

El marco institucional del sector ha sufrido reiteradas reestructuraciones como producto de los cambios de gobierno. En 1994 se creó un superregulador multiservicios (Sistema de Regulación Sectorial SIRESE), que contó a partir de 1997 con una dependencia específica para agua (Superintendencia de Aguas). Posteriormente, como consecuencia de la promulgación de la Ley Sectorial 2029 de 1999, se instituyó la Superintendencia de Servicios Sanitarios- SISAB. También en ese año se dio en concesión al sector privado los sistemas de las ciudades de La Paz y El Alto y en 1999 la ciudad de Cochabamba. Tras dos levantamientos populares contra la privatización del agua, el primero en Cochabamba en abril de 2000 y el segundo en El Alto, en enero de 2005, se rescindieron las dos concesiones (Ducci, 2007). Con la segunda de las rescisiones, el actual Gobierno Boliviano encaró una reforma del sector con mayor injerencia del Estado Nacional, los Gobiernos Municipales y la comunidad. A fines del año 2008 dejó de funcionar la SIRESE y con ella también las superintendencias sectoriales, transformándose en la Autoridad de Fiscalización y Control Social (AFCS) con dependencias sectoriales integradas en los respectivos ministerios, entre ellas la AFCS de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS)<sup>3</sup> que continuaría con similares funciones a las que tenía la SISAB, pero con menor autonomía. Además, se ha prohibido legalmente la privatización de los servicios<sup>4</sup>.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los centros urbanos más importantes están a cargo de veinticinco EPSA (Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento)<sup>5</sup> que en su conjunto brindan cobertura a poco más de 5 millones de habitantes, aproximadamente el 55 % de la población total del país. Los servicios de mayor tamaño son los de las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, La Paz y Cochabamba. En la primera, las prestaciones están a cargo de 8 cooperativas, siendo la más importante SAGUAPAC; La Paz y Cochabamba están abastecidas por sendas EPSA's.

---

<sup>3</sup> Depende del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA)

<sup>4</sup> Nueva Constitución Política del Estado aprobada mediante referéndum en el 2009.

<sup>5</sup> SISAB Indicadores de Gestión 2007

**Tabla 1: Resumen de la organización de la prestación y de la regulación del agua en América Latina**

<b>País</b>	<b>La actual organización se basa en legislación adoptada en</b>	<b>Organización predominante</b>	<b>Regulación</b>	<b>Regulador (*)</b>
Argentina	1980, principios de los 1990s y desde 2006	Provincial y Área Metropolitana de Buenos Aires. También municipales	Provincial	Especializados sectoriales y multisectoriales
Bolivia	2005-2009	Municipal	Nacional (en transición)	Especializado (en transición)
Brasil	1970, nueva ley de saneamiento básico en 2007	Estadual También prestadores municipales	Estadual	Especializados y multiservicios en algunos estados
Chile	1988-90  1998	Regional	Nacional	Especializado
Colombia	1991 y 1994	Municipal	Nacional	Especializado incluye aseo/residuos sólidos y con Superintendencia de control multiservicios
Costa Rica	1996	Centralizada nacional. También municipales	Nacional	Multiservicios
Cuba	2001	Ente nacional de dirección y control con prestadores de alcance provincial.	No	No
Ecuador	2001	Municipal	Sólo en la Ciudad de Guayaquil	Especializado
El Salvador	1961	Centralizada nacional. También municipales	No	No
Guatemala	1972	Municipal	No	No
Haití	1977	Centralizada parcial. Dos prestadores (Port au Prince y resto del país)	No	No
Honduras	2003	Municipal (en transición). Un prestador nacional en vías de municipalización y servicios municipales.	Nacional	Especializado
México	1992	Estadual y municipal	No	No
Nicaragua	1998 y Ley General de Aguas de 2007	Una empresa nacional, tres empresas departamentales y municipios pequeños	Nacional	Especializado
Panamá	2001	Empresa nacional.	Nacional	Multiservicios
Paraguay	2002	Empresa nacional y pequeños prestadores	Nacional	Especializado
Perú	1994	Municipal	Nacional	Especializado
Republica Dominicana	1998	Regional/Provincial	No	No
Uruguay	1952. Reforma Constitucional 2004	Nacional, excepto saneamiento de Montevideo	Nacional	Multiservicios
Venezuela	Desde 1990 y nueva ley en 2001	Regional	Nacional	Especializado

(\*) Especializado se refiere a que comprende sólo los servicios de agua y saneamiento.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de sitios Web de reguladores, prestadores y diversos informes y comunicaciones personales.

También hay Entidades Mancomunitarias Sociales (anteriormente Sociedades Anónimas Mixtas<sup>6</sup>) - integradas por Gobiernos Municipales, EPSA's y usuarios- como MANCHACO que está constituida por seis municipios de tres departamentos del Chaco Boliviano. En total existen 327 municipios, y en los más pequeños los servicios están a cargo de comités de agua, cooperativas; además se encuentran entidades de origen social comunitario como en el área de la ciudad de Cochabamba (son cerca de 400) denominados Operadores Locales de Pequeña Escala (OLPES)<sup>7</sup>.

### **I.3 Brasil**

De acuerdo con la Constitución brasileña, la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento es de competencia municipal<sup>8</sup>, sin embargo, cerca del 75% de la población del país es abastecida de agua potables por 26 compañías Estaduales que agrupan, cada una de ellas, a la mayor parte de los municipios de los respectivos Estados.

A principios del siglo XX, la prestación de los servicios estaba organizada de manera muy diversa, incluyendo empresas públicas municipales y privadas multiservicios en ciudades importantes. En 1971 se estableció el Plan Nacional de Agua y Saneamiento (PLANASA) que quedó como responsable sectorial del planeamiento, la inversión y las políticas tarifarias y de crédito. El principal objetivo era elevar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en todos los centros urbanos. En esta etapa fueron creadas las compañías regionales estaduales, sustituyendo el modelo de prestación municipal. Aunque el PLANASA se disolvió en 1992, esta estructura del sector es la que se ha mantenido hasta la actualidad.

En 2007 se sancionó la Ley de Saneamiento Básico<sup>9</sup> que establece las directrices nacionales para el sector como marco general para que cada Estado defina en forma específica su respectiva política de implementación, creando instrumentos de control social y su propia regulación. En 14 estados brasileños se establecieron agencias reguladoras de servicios públicos por lo general multiservicios.

Uno de los hechos más novedosos de la ley, es la posibilidad prevista para los municipios de organizarse en consorcios para la prestación regionalizada de los servicios de agua y saneamiento. El motivo de esto es que las empresas municipales no tienen, por razones de escala, capacidad para cumplir con los objetivos de universalización de los servicios. Por lo tanto, la prestación con escalas de producción más favorables, permitiría tarifas más bajas, sistemas de subsidios más equilibrados sin comprometer el acceso al servicio de la población más pobre. Este caso se examina con más detalle en la sección V.

### **I.4 Chile**

Los servicios se encuentran organizados en prestadores de alcance regional. Prácticamente la totalidad están a cargo de operadores privados, aunque el gobierno central mantiene la participación

---

<sup>6</sup> El Decreto Supremo N° 26.587 del 2002 habilitaba las Sociedades Anónimas Mixtas como modelo de gestión para mancomunidades de los servicios. En el decreto se destacaba la importancia de generar sinergias entre el Estado y la sociedad, con el fin de impulsar mejoras en la provisión de los servicios de agua y alcantarillado, para lograr economías de escala, mejorar la eficiencia de los servicios y asegurar su sostenibilidad.

<sup>7</sup> Bejarano y Quitón (2007) encuentran que la atomización de los prestadores ha sido uno de los limitantes más importantes de la prestación del servicio.

<sup>8</sup> Existen alrededor de 5500 municipios

<sup>9</sup> Lei N° 11445 del 5 de enero de 2007

minoritaria en el capital accionario de varias empresas. La regulación del sector está a cargo de La Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile (SISS).

En 1977 se creó, con carácter de institución autónoma desconcentrada territorialmente, el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), integrando de esa forma los diversos organismos sectoriales existentes. Estaba conformado por una Dirección Nacional y once Direcciones Regionales, una en cada región administrativa del país, con excepción de la V Región de Valparaíso y la Región Metropolitana de Santiago donde se crearon empresas autónomas. Con alto grado de autonomía, las Direcciones Regionales tenían a su cargo la operación y mantenimiento de las obras y la prestación de los servicios.

Entre 1991 y 1994 se creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) como ente regulador especializado de jurisdicción del Gobierno Nacional. Entre 1995 y 1998, se produce un proceso legislativo tendiente a fortalecer el marco regulatorio con miras a la privatización. Todas las empresas regionales se privatizaron entre 1998 y 2004. A partir del año 2005 se intensificó un proceso de concentración de la propiedad, que incluyó la fusión de empresas prestadoras. En la actualidad, existen 52 empresas que operan servicios de áreas urbanas<sup>10</sup>. Entre ellas, se destacan las 19 empresas principales que prestan servicios a más de 4,2 millones de clientes y que representan, en conjunto, más del 99% del total de clientes de las zonas urbanas del país. De las empresas principales, 2 son clasificadas como mayores porque atienden más del 15 % del total de clientes del país, 6 son medianas (entre 4% y 15 % del total de clientes) y 11 menores (menos del 4% de clientes). Este caso se analiza con más detenimiento en la sección V.

## **I.5 Colombia**

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento es descentralizada de responsabilidad municipal. Las funciones de regulación y control de los prestadores son desempeñadas por el Estado Nacional.

Desde los años 1930s, la prestación ha estado en manos de los municipios. En 1940 se centralizó en la Nación la función de financiación de las obras. Para ese fin se creó el Fondo de Fomento Municipal en el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL). En 1974 se crearon las entidades departamentales conformadas con la participación de los Departamentos, los Municipios y el INSFOPAL (denominadas ACUAS) y algunas empresas municipales (EMPOS). Las ACUAS y EMPOS eran las encargadas de la financiación, planificación, desarrollo y administración de los servicios públicos en la mayoría de los municipios. En 1989 el INSFOPAL se liquidó y el gobierno central inició el traslado de las empresas municipales y ACUAS a los Departamentos y a los municipios.

Con la Constitución Política Colombiana de 1991, se promovieron mecanismos para elevar los estándares de eficiencia de las empresas prestadoras de servicios. De manera complementaria, la Ley 142 de 1994 dispuso que los servicios no debían ser prestados directamente por las autoridades municipales sino por intermedio de empresas de servicios públicos, las cuales podrían ser públicas, privadas o mixtas, habilitando el ingreso de operadores internacionales.<sup>11</sup> En esta ley se definen las funciones de los organismos que componen la estructura institucional del sector y se separan los roles que son asignados a diferentes entidades pertenecientes a la jurisdicción nacional. La regulación se encomendó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

<sup>10</sup> SISS Listado de empresas- Actualizado a Junio 2009

<sup>11</sup> Sin embargo, se estima que alrededor de 670 municipios continúan prestando los servicios de acueducto y alcantarillado directamente (ver Documento CONPES Nro. 3.463).



(CRA) y el control a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con competencia sobre varios otros servicios públicos de red.<sup>12</sup>

En Colombia, existen 1.099 municipios y 1.269 prestadores de agua y saneamiento; de estos, 236 (19%) son empresas privadas<sup>13</sup>, 384 (30%) públicas y 649 (51%) prestaciones directas por parte de los municipios. Desagregando los municipios por su tamaño se observa que en los municipios de más de 500.000 habitantes (7) existen 26 operadores de los cuales 81% son privados y 19% son públicos. A medida que los municipios se hacen más chicos, se reduce la participación privada y aumenta la pública; en el extremo, para los 841 municipios con menos de 25.000 habitantes, existen 866 prestadores: 9% empresas privadas, 23% empresas públicas y 67% prestaciones directas de los municipios. Al número de prestadores señalados cabe agregar la existencia de 1282 organizaciones comunitarias que operan servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas (Roza Vengoechea, 2007).

En el año 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) elaboró un documento<sup>14</sup> diagnosticando lo siguiente: “(i) estructura dispersa de la industria y desaprovechamiento de economías de escala; (ii) desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; (iii) planificación y preinversión deficiente, que resulta en inversiones atomizadas, ausencia de integralidad y de visión regional; (iv) limitado acceso a crédito; y (iv) lentitud en los procesos de modernización empresarial”. Conforme el diagnóstico, en la actualidad están desarrollando Planes Departamentales de Agua (PDA) con el objeto de concentrar el servicio y subsanar las deficiencias de la alta descentralización. Este caso se describe con mayor detalle en la sección V.

## **I.6 Costa Rica**

La prestación de los servicios urbanos está centralizada en una entidad nacional, pero existen numerosos prestadores municipales de menor magnitud. La regulación del sector está a cargo de un ente multiservicios, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En 1961 se creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), que asumió las competencias que le otorgaba la Ley de Aguas (de 1942) al Ministerio de Salubridad. Con posterioridad el SNAA pasó a ser el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados – AyA, que tiene competencia en el ámbito nacional y provee los servicios en el Área Metropolitana de San José y en ciudades intermedias y peri urbanas.

La ARESEP se constituyó en 1996 regulando inicialmente el sector eléctrico. Posteriormente amplió su campo de competencia a acueductos y alcantarillados, telecomunicaciones, combustibles, correos, concesión de obra pública y peajes.

AyA brinda servicio de agua a alrededor de 2,2 millones de habitantes (el 72% de la población servida de las áreas urbanas). El resto corresponden a prestadores municipales (poco más de 700 mil habitantes, el 23% de la población urbana con servicios de agua) y operadores independientes (145 mil y el 5% de la población servida). Dentro de las entidades municipales se destaca un prestador de relativa importancia (164 mil habitantes servidos, poco más del 5%) que es la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH S.A.), una sociedad anónima de capital municipal que presta múltiples servicios públicos en las tres municipalidades socias, una de ellas la ciudad de Heredia, que se encuentran en la denominada Gran Área Metropolitana de San José.

<sup>12</sup> [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co). y [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

<sup>13</sup> De las 236 ESP. con participación privada, 197 son con la totalidad de accionistas privados y el resto son mixtas (con participación pública en el capital de por lo menos el 50%), y 113 son el operador principal en el respectivo municipio.

<sup>14</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007).

## **I.7 Cuba**

El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno relativa a la actividad de los recursos hidráulicos. Recreado en el año 1989 como continuador de la entidad del mismo nombre que funcionaba desde 1962, en el período 2000/2001 se reorganiza modificando la estructura, funciones y atribuciones de su Nivel Central y creando grupos empresariales y empresas que aplican el nuevo sistema de dirección y gestión empresarial, en su mayor parte de ámbito provincial. En el año 2007, el INRH cesó como Organismo de la Administración Central del Estado y se adscribió al Ministerio de la Construcción (MICONS), manteniendo sus funciones.<sup>15</sup>

Según datos del 2008, existen 2253 localidades que cuentan con servicio de acueducto. La prestación de los servicios está a cargo del Grupo Empresarial de Acueducto y Alcantarillado del INRH, compuesto por 19 Empresas de Acueducto y Alcantarillado (EAA) y la Empresa Integral de la Isla Juventud. Estas empresas son de alcance provincial. Además, existe la Empresa Mixta Aguas de La Habana y la Asociación Económica Internacional Aguas Varadero. La primera cuyos socios son el grupo privado español AGBAR (Aguas de Barcelona) y el Estado Cubano, presta los servicios de agua y saneamiento de parte de la Ciudad de La Habana, y la segunda, atiende la gestión del ciclo integral del agua en el municipio Varadero y el polo turístico del mismo nombre. Ambas entidades se encuentran adscritas al INRH.

## **I.8 Ecuador**

La organización de los servicios es descentralizada y de competencia municipal. No existe una entidad reguladora autónoma, excepto en la ciudad de Guayaquil, donde el servicio está concesionado a una empresa privada desde el año 2001..

La prestación del servicio de agua potable y saneamiento entre los años 1965 y 1996 estuvo a cargo del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), una empresa pública centralizada y nacional. En 1996 se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)<sup>16</sup> que absorbió al IEOS. El MIDUVI transfirió la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a los municipios.

La Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos (SAPSyRS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) está facultada para establecer políticas sectoriales, supervisar y fiscalizar los servicios. En la ciudad de Guayaquil, desde el 2001 ECAPAG<sup>17</sup> cumple las funciones de organismo de control y regulación de la concesión.

Las 224 municipalidades del país son las responsables de la prestación de los servicios en los cascos urbanos municipales, ya sea directamente o a través de empresas municipales autónomas. En Guayaquil la prestación está a cargo de la empresa privada Interagua<sup>18</sup>.

## **I.9 El Salvador**

La prestación del servicio de agua potable y saneamiento se encuentra en su mayor parte centralizada en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). No existe un ente regulador de la actividad.

<sup>15</sup> [www.hidro.cu](http://www.hidro.cu) – página Web oficial del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

<sup>16</sup> [www.miduvi.gov.ec](http://www.miduvi.gov.ec)

<sup>17</sup> Constituido a partir de la ex prestadora Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG)

<sup>18</sup> [www.interagua.com.ec/somos.htm](http://www.interagua.com.ec/somos.htm)

En el pasado eran las alcaldías o municipios quienes se encargaban de controlar y administrar los acueductos y alcantarillados. En el Ministerio de Obras Públicas existía el Departamento de Obras Hidráulicas que se encargaba del mantenimiento y ampliaciones de los servicios. En 1943 este Departamento se convirtió en la Dirección General de Obras Hidráulicas. En 1961 se creó la ANDA, como parte de un proceso para mejorar el desempeño de los servicios. De esta forma, el Estado Nacional, a través de esta entidad de naturaleza autónoma, asumió la gestión integral de servicios que estaban en manos de municipios

De los 262 municipios que conforman El Salvador, en 135 la responsabilidad de la administración de los servicios de agua recae en la ANDA incluido los servicios del área de la ciudad capital, abarcando el 84% de la población urbana servida con agua por conexión domiciliaria. El resto corresponde a servicios prestados por las alcaldías municipales, juntas de agua, empresas de capital mixto y otras formas. En un total de 60 municipios, la ANDA posee sistema de alcantarillado sanitario, comprende el 66% de la población urbana del país que cuenta con conexión domiciliaria de saneamiento.<sup>19</sup>

### **I.10 Guatemala**

Las municipalidades son responsables por el suministro del servicio. La organización de los servicios es descentralizada y no hay una entidad reguladora de la prestación. Las funciones normativas y control existentes son ejercidas principalmente por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

En la región metropolitana de la Ciudad de Guatemala el principal prestador es la empresa municipal EMPAGUA que brinda el servicio de agua a alrededor de 2 millones de habitantes. En esa área también existen prestadores privados que en su conjunto atienden al 32% de la población. Entre ellos se destaca la Compañía Nacional de Agua Mariscal que abastece al 14% de la población servida. En una escala de tamaño bastante inferior se encuentran las empresas municipales de Quetzaltenango (Aguas de Xelajú-EMAX), de Coban, de Huehuetenango y EMAPET (Empresa Municipal de Agua de Petén) que abastece a los municipios de Flores y San Benito organizada como mancomunidad<sup>20</sup>. La mayor parte de los restantes prestadores son entidades administradas directamente por los municipios y son de relativamente pequeña magnitud.<sup>21</sup>

### **I.11 Haití**

La prestación de los servicios en las principales localidades está a cargo de dos entidades públicas. No existe un organismo regulador autónomo.

En 1964 se creó la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable (CAMEP) encargada del abastecimiento de agua en el área metropolitana de Port Au Prince, la ciudad capital. Posteriormente, en 1977 se instauró el Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP) con la responsabilidad de la prestación del servicio de agua potable en el resto del país. El Ministerio de Medio Ambiente (MDE) y el Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP) ejercen las funciones de fiscalización y control<sup>22</sup>. Hay cientos de los denominados CAEP (Comités de Aprovechamiento de Agua Potable) a cargo de los sistemas de pequeñas ciudades y zonas rurales.

<sup>19</sup> ANDA. Boletín Estadístico N° 20. Año 2007. Parte B.

<sup>20</sup> Cabe destacar que el Código Municipal reglamenta la agrupación de municipios con el objeto, entre otros, de prestar servicios públicos de manera conjunta.

<sup>21</sup> Colom de Moran, 2005

<sup>22</sup> Latinosan 2007

## **I.12 Honduras**

La prestación de los servicios es de carácter municipal, aunque todavía la entidad de jurisdicción nacional denominada Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) presta los servicios en cerca de 30 municipios incluida el área metropolitana de la ciudad de Tegucigalpa. De acuerdo al marco legal vigente los servicios se deben transferir a los municipios, este proceso está en vías de completarse. Con anterioridad ya existían prestadores municipales en algunas localidades importantes. Las funciones de regulación son ejercidas por un ente sectorial especializado.

A comienzos de los 1970s se creó el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), encargado de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en los sistemas urbanos. En el año 1991 la Ley de Municipalidades de Honduras estableció la responsabilidad municipal en la prestación de los servicios públicos. En 1994 se inició un proceso de reforma en la prestación de los servicios públicos. En 2003, se promulgó la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento que propicia la descentralización de los servicios a cargo del prestador nacional SANAA. El proceso ha estado avanzando pausadamente. La Ley Marco creó dos entes nacionales: el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA), para establecer la política y la planificación de inversiones del sector y el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)<sup>23</sup> para ejercer la regulación y control en todos los prestadores.

Además de los servicios prestados por el SANAA, existen alrededor de 110 localidades urbanas cuyos servicios están a cargo de las correspondientes autoridades municipales. Algunos de ellos ya se encontraban en poder de los municipios previo al nuevo marco legal del sector, aunque con prestadores descentralizados de la administración pública: la ciudad de San Pedro Sula (actualmente concesionado a un consorcio italiano) que comprende el 15,5% de la población urbana del país, y las ciudades de Puerto Cortés, Choloma y Choluteca, cuyo ámbito conjunto alcanza al 8,4% de la población urbana del país.<sup>24</sup>

## **I.13 México**

La organización de los servicios de agua potable y saneamiento es descentralizada correspondiendo a los municipios la responsabilidad de la prestación. No existe regulación mediante un ente especializado y con autonomía del poder político, salvo en algunos estados.

En 1948 la organización del sector se centralizó cuando en la jurisdicción del Estado Nacional se creó la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA) para que se hiciera cargo de la construcción y operación de la mayoría de los sistemas de agua potable y cloacas de las ciudades mexicanas. En 1980 se transfirió la gestión de algunos sistemas de agua potable a los gobiernos de los estados como parte de un programa de descentralización, y en algunos de los estados se delegó la responsabilidad a los municipios. En 1983, la reforma constitucional ratificó que los servicios de agua potable eran responsabilidad primaria de los municipios y poco tiempo después se dio inicio al proceso de transferencia en primer lugar a los estados y con posterioridad a los municipios.

En la actualidad, en el Congreso Nacional se encuentra en estudio una nueva ley de agua potable y saneamiento presentada por el Poder Ejecutivo Nacional, que intenta ordenar el sistema y plasmar los consensos sectoriales alcanzados.

---

<sup>23</sup> [www.ersaps.gob.hn](http://www.ersaps.gob.hn)

<sup>24</sup> Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento

Existen más de 2.400 municipios (aproximadamente 3.000 poblaciones urbanas). Si bien la mayoría de los estados han transferido la prestación de los servicios a los municipios, algunos, mediante los acuerdos pertinentes, han retenido la facultad de operar los servicios constituyendo empresas o entidades estatales o en mancomunidad con los municipios. Este caso, ha recibido un tratamiento más extenso en la sección V.

### **I.14 Nicaragua**

La mayor parte de la prestación de los servicios del país está a cargo de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), y se regula de manera centralizada en el ámbito nacional a través del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA).

Hasta 1955 el abastecimiento de agua potable en el país era responsabilidad de las municipalidades. En ese año se creó el Departamento Nacional de Servicios Municipales<sup>25</sup> con las funciones de construir obras sanitarias y administrar acueductos en los municipios. Esta institución se convirtió en la década de los 1960s en el Departamento Nacional de Acueductos y Alcantarillados (DENACAL) que abastecía a la mayoría de las cabeceras municipales y departamentales del país y tenía a su cargo además la gestión del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Managua. Por su parte, la Empresa Aguadora de Managua (EAM), comenzó en la década de los treinta como una empresa privada y luego se transformó en una empresa estatal adscrita al Ministerio de Fomento.

En 1979 se creó el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (INAA), con la fusión del DENACAL, la EAM y el resto de Empresas Municipales. En 1991 se inició un proceso de transformación del INAA con la desconcentración de funciones hacia las delegaciones regionales. En 1998 se creó la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL)<sup>26</sup> como nuevo operador público nacional<sup>27</sup>, absorbiendo los activos del INAA, que quedó sólo como regulador y fiscalizador del sector.<sup>28</sup>

En el año 2006, el anterior gobierno nacional presentó una propuesta de descentralización que no llegó a ponerse en práctica. Por el contrario, el nuevo gobierno que asumió en el 2007 confirmó el rol protagónico de la ENACAL como prestador estatal de alcance nacional. También en el año 2007 se aprobó la Ley General de Aguas Nacionales<sup>29</sup> que entre otras cuestiones estableció que el servicio de agua potable no será objeto de privatización alguna y será considerado siempre de carácter público y creó la Agencia Nacional del Agua (ANA).

En la actualidad la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) está a cargo de la gestión de la mayoría de los sistemas existentes en el país, administra directamente 147 sistemas de agua potable (aproximadamente el 75% del total del país) y alrededor de 30 de alcantarillado sanitario, entre los cuales se encuentra el de la ciudad de Managua, que tiene

---

<sup>25</sup> El Departamento Nacional de Servicios Municipales evolucionó en la década del sesenta hasta convertirse en el Departamento Nacional de Acueductos y Alcantarillados (DENACAL)

<sup>26</sup> [www.enacal.com.ni](http://www.enacal.com.ni).

<sup>27</sup> ENACAL tiene presencia en 12 de 15 departamentos más las dos regiones autónomas (RAAN y RAAS)

<sup>28</sup> [www.inaa.gob.ni](http://www.inaa.gob.ni).

<sup>29</sup> Ley 621

una población del orden de los 1,5 millones de habitantes<sup>30</sup>. Además existen dos empresas<sup>31</sup> departamentales que operan servicios bajo convenios de administración delegada de las respectivas municipalidades<sup>32</sup> y 26 empresas municipales que proveen servicios en localidades con poblaciones entre 2000 y 15.000 habitantes<sup>33</sup>.

### **I.15 Panamá**

Los servicios de agua y saneamiento están centralizados en una empresa estatal de alcance nacional. Existe un regulador multiservicio al nivel nacional.

El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)<sup>34</sup>, es un organismo estatal y la principal empresa prestadora del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en Panamá. Fue creada en 1961, como Entidad Autónoma del Estado para la operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados de Panamá. En 1997 se dictó el marco regulatorio e institucional del sector. En el año 2001 se reorganizó y modernizó el IDAAN. Por su parte, en 1996 fue creado el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), como un organismo autónomo del Estado Nacional. Fue reformado en el 2006, pasándose a denominar Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)<sup>35</sup>. También es una entidad autónoma del Estado Nacional y su función es regular, fiscalizar y controlar los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones, electricidad, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural.

El IDAAN, brinda los servicios en las áreas urbanas de poblaciones mayores a 1.500 habitantes en todo el territorio del país, opera 126 sistemas de acueductos (2,25 millones de habitantes) y 29 sistemas de alcantarillado sanitario (1,43 millones de habitantes). La ASEP tiene registrados y regula otros 10 prestadores. Dos de ellos (Autoridad del Canal de Panamá y Aguas de Panamá – Biwater, de mediana magnitud) producen agua potable en bloque y se la venden al IDAAN para que este a su vez la distribuya, los 8 restantes son de pequeño tamaño.

### **I.16 Paraguay**

La administración de la prestación de los servicios en las ciudades mayores a 10.000 habitantes está centralizada bajo la administración de una empresa estatal de jurisdicción nacional. Existe además un número elevado de prestadores privados de pequeño tamaño, muchos de ellos de condiciones informales. La regulación es ejercida al nivel nacional por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).

En 1954 se creó la Corporación de Obras Sanitarias de Asunción (CORPOSANA) para construir y administrar obras y servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la ciudad de Asunción. Los requerimientos de poblaciones asentadas en el interior del país impulsaron la ampliación de su jurisdicción a todo el territorio nacional, en 1966. En 1972 entró en funciones el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) con el objeto de promover el desarrollo de servicios de agua potable y disposición de excretas en todas las comunidades con población

<sup>30</sup> ENACAL, Plan de desarrollo Institucional de ENACAL 2008-2012 e INIDE (Instituto Nacional de Información y Desarrollo Económico)

<sup>31</sup> AMAT y MAJIN. Estas empresas están ubicadas en los departamentos Matagalpa y Jinotega con una población (600 mil y 400 mil, respectivamente) al año 2009 aproximadamente (INIDE).

<sup>32</sup> Según ENACAL, Estrategia Sectorial Propuesta por ENACAL (agosto 2008), se encuentran en vías de incorporación al ENACAL como delegaciones departamentales.

<sup>33</sup> ENACAL, Estrategia Sectorial Propuesta por ENACAL, agosto 2008.

<sup>34</sup> [www.idaan.gob.pa](http://www.idaan.gob.pa).

<sup>35</sup> [www.asep.gob.pa](http://www.asep.gob.pa).



inferior a 10.000 habitantes.<sup>36</sup> En el año 2000 se creó el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), y se declaró a CORPOSANA entidad sujeta al proceso de reorganización y transformación. Dos años más tarde, en 2002, se creó la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (ESSAP SA) como escisión de la CORPOSANA, pasando a regirse por las normas del derecho privado con naturaleza jurídica de una sociedad anónima.

En la actualidad, los servicios de agua potable y saneamiento son brindados por: (i) la ESSAP, responsable por prestación de los servicios a comunidades de más de 10.000 habitantes; (ii) las Juntas de Saneamiento, con la promoción y financiamiento inicial consistente en la construcción del sistema por parte del SENASA, prestan los servicios en localidades de menos de 10.000 habitantes; (iii) los pequeños prestadores privados denominados “Aguateros”; y (iv) las comisiones vecinales.

Los llamados “Aguateros” son operadores privados que han surgido por la limitada capacidad operacional de las instituciones oficiales, y brindan sus servicios principalmente en la zona metropolitana de Asunción. Manejan sistemas pequeños y prestan servicios muy precarios. La cantidad de “Aguateros” se ha ido reduciendo hasta los 276 prestadores actuales - una disminución del orden del 50% -, debido a un proceso de venta o transferencia de los derechos lo que ha llevado a una ampliación de las áreas de prestación de los compradores.<sup>37</sup> Los “Aguateros” proveen servicios a cerca del 20% de la población urbana y 16% de la rural del total del país. Por efecto del un nuevo ordenamiento legal, los “Aguateros” son regulados por ERSSAN y tendrán derecho de operación por 10 años, después de los cuales se espera que la infraestructura revierta como propiedad estatal en el caso de no cumplir con los requerimientos de calidad del servicio y metas de cobertura.

### **I.17 Perú**

La organización de la prestación es descentralizada bajo responsabilidad de los municipios. Funciona un regulador especializado en el sector, centralizado al nivel nacional.

La evolución del sector fue alternando sucesivamente etapas de centralización y descentralización. En los 1960s eran los municipios quienes tenían la responsabilidad de brindar el servicio de agua potable y saneamiento, sin embargo la mayoría de las ciudades fueron transfiriendo esta responsabilidad al Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC). En los años 1970s se dispuso que las entidades prestadoras en las ciudades más populosas del país, adoptasen la forma de empresas públicas. En el resto de las localidades ciudades los servicios eran proporcionados por la Dirección General de Obras Sanitarias (DGOS) bajo la dependencia del Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC). En 1981,<sup>38</sup> se creó el Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (SENAPA) conformado por una Empresa Matriz con 15 empresas filiales y 10 unidades operativas distribuidas a lo largo del país. Dentro de un proceso de reforma y descentralización del Estado, en 1990 el Gobierno Nacional dispuso la transferencia de todas las empresas filiales y unidades operativas del SENAPA a las Municipalidades Provinciales y Distritales<sup>39</sup> y en 1992 se creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

<sup>36</sup> <http://www.essap.com.py/historia.html>

<sup>37</sup> ERSSAN Diagnóstico del sector de agua potable y alcantarillado sanitario y propuesta para la modernización del sector.

<sup>38</sup> Ver Decreto Legislativo N° 150

<sup>39</sup> Decretos Legislativos N° 574 y N° 601. La descentralización se ha basado en la Constitución Política, las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades. Hasta 1990 el Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA, Ministerio de Vivienda) fue la entidad responsable de la provisión de los servicios de agua y

(SUNASS) como instancia fiscalizadora de las empresas de agua potable y saneamiento<sup>40</sup>. Como marco normativo sectorial para el proceso de descentralización, en 1994 se promulgó la Ley General de Servicios de Saneamiento mediante la cual se designó al Ministerio de la Presidencia (PRES) como el ente rector del sector, se ratificó el papel de los municipios como responsables de la prestación y se dispuso que los servicios en el ámbito urbano se prestasen exclusivamente a través de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) de naturaleza pública, privada o mixta. En el año 2001 se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) que pasó a ser el ente rector del sector.

El territorio del Perú está dividido en 24 departamentos, subdivididos en 196 provincias y 1833 distritos. Del total de distritos, en 1529 los servicios son atendidos por las municipalidades, juntas administradoras de servicios de saneamiento u otras, mientras que los 304 distritos restantes se encuentran bajo el ámbito de alguna de las 50 prestadoras que cubren un 82% de la población urbana y un 61% de la población total en el ámbito nacional. De las 50 empresas prestadoras que están bajo el control de SUNASS, 48 son municipales, SEDAPAL<sup>41</sup> es del Gobierno Nacional y Aguas de Tumbes es una empresa privada que mediante un contrato de concesión presta los servicios de la ciudad homónima. Excepto SEDAPAL y la concesionaria privada, los accionistas de las prestadoras son las alcaldías provinciales y distritales.

### **I.18 República Dominicana**

La prestación del servicio, en su mayor proporción, se encuentra a cargo de empresas estatales de cobertura regional o provincial. No hay regulación por agencia independiente y las funciones de formulación de políticas y reglamentarias son desempeñadas por distintos organismos públicos. Hasta mediados de los 1950s, los servicios de agua potable y saneamiento fueron proporcionados en forma centralizada. En 1955, el Gobierno Nacional transfirió todas las responsabilidades y los activos a los ayuntamientos locales. En 1962 se creó el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA), volviendo así a un esquema de administración centralizada. En 1973 se creó la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) como una institución de servicio público con carácter autónomo<sup>42</sup> para gestionar los sistemas de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Santo Domingo y algunas poblaciones de su entorno. Para fines de la década de los 1990s, el proceso de regionalización continuó su marcha y hacia fines de los 1990s se crearon las últimas empresas de ámbito regional o provincial.

En las ciudades más grandes, los servicios de agua potable y saneamiento son proporcionados por cinco empresas regionales, mientras que en otras ciudades y pueblos, por el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA)<sup>43</sup>. Las empresas regionales son: 1) la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), proporciona servicio a unos 2,2 millones de personas en la ciudad de Santo Domingo y en la colindante Provincia de Santo Domingo; 2) la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN) brinda servicio a alrededor de 750.000 personas; 3) La Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Plata (CORAAPPLATA) en la Provincia Puerto Plata; 4) la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA) en la Provincia Espaillat; y 5) la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana (CORAAROM) en la Provincia La Romana.

---

saneamiento a las poblaciones de más de 2000 habitantes, aunque en la práctica la atención de SENAPA estuvo concentrada en los centros urbanos de más de 5000.

<sup>40</sup> [www.sunass.gob.pe](http://www.sunass.gob.pe).

<sup>41</sup> [www.sedapal.com.pe](http://www.sedapal.com.pe).

<sup>42</sup> <http://www.caasd.gov.do/paginas/historia.html>

<sup>43</sup> [www.inapa.gob.do](http://www.inapa.gob.do).



## **I.19 Uruguay**

La prestación es nacional y centralizada y regulada en el ámbito nacional por un ente multisectorial. La Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)<sup>44</sup> brinda los servicios de agua potable y saneamiento en todo el país, con excepción del Departamento de Montevideo, donde la responsabilidad del servicio de saneamiento es de la Intendencia Municipal.

En la década de los 1990s se desarrollaron experiencias de participación del sector privado mediante dos concesiones de prestaciones localizadas en el Departamento de Maldonado otorgadas a las empresas Agua de la Costa y URAGUA. Ambos contratos fueron rescindidos, como consecuencia del resultado del plebiscito nacional obligatorio de octubre de 2004 por el que se determinaron modificaciones de rango constitucional en materia de gestión integrada de recursos hídricos, entre los cuales corresponde destacar el principio básico que estableció que la prestación de los servicios públicos de agua potable para el consumo humano y de saneamiento por redes, deberán hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico así como que, ambos servicios, serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

En diciembre de 2002, fue creada la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo.

En la actualidad OSE opera cerca de 400 servicios de agua con una cobertura de aproximadamente 3 millones de habitantes y alrededor de 200 servicios de saneamiento<sup>45</sup> alcanzando a 500 mil habitantes.

## **I.20 Venezuela**

Hasta el final de los 1980s la prestación del servicio de agua potable y saneamiento se encontraba a cargo del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) creado en 1943. La reestructuración del sector de agua potable y saneamiento de Venezuela se inició dentro del programa de modernización del Estado en el año 1989, planteando la descentralización de los servicios. Se crearon instancias regionales y locales asociadas a la provisión del servicio y a principios de los 1990s se disolvió el INOS, y se implementó un esquema institucional de transición hasta que los servicios fueran municipalizados. Como parte de este proceso, en mayo de 1990 se creó la Compañía Anónima Hidrológica Venezolana (HIDROVEN) y diez Empresas Hidrológicas Regionales (EHR). La responsabilidad de HIDROVEN es el desarrollo de políticas y programas, así como el establecimiento de directrices para la administración y operación de los sistemas atendidos por cada una de las EHR. Durante 1994 y 1995 se llevaron a cabo los primeros procesos de descentralización, con las empresas Aguas de Monagas e Hidrolara. En diciembre de 2001 se sancionó la “Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento”. Esta ley reafirmó la competencia municipal y de los distritos metropolitanos respecto de la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, aunque prevé la delegación a mancomunidades de municipios y a empresas públicas o privadas mediante contratos ínter administrativos o de concesión<sup>46</sup>. También asignó a HIDROVEN la responsabilidad de la transferencia de los servicios prestados por el Poder Ejecutivo Nacional a los municipios o distritos metropolitanos, fijando un plazo máximo de cinco (5) años para concretarla. La nueva ley creó la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento como ente sectorial y la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento con las

<sup>44</sup> Ley 11.907 de diciembre de 1952

<sup>45</sup> De estos servicios, 36 corresponden a localidades de más de 10 mil habitantes.

<sup>46</sup> La Ley las define como Unidades de Gestión. También se crea la Empresa de Gestión Nacional para el manejo de sistemas de producción y transporte de agua cruda o en bloque y de grandes sistemas de tratamiento de aguas residuales.

funciones de regulación y control. La implementación de la nueva organización se encuentra demorada con respecto a los plazos previstos por la Ley.

El grupo de los principales prestadores del país está constituido por: 9 EHR del grupo HIDROVEN, 1 empresa dependiente de una Corporación Regional, 5 empresas descentralizadas de capital manejadas por las gobernaciones de estado y 3 empresas municipales descentralizadas<sup>47</sup>. Las EHR atienden a alrededor del 70% de la población con servicios de agua del país.

### **Conclusiones**

En la región existen varios países cuyos servicios se encuentran descentralizados a nivel de municipios. La descentralización ha estado correlacionada con problemas macroeconómicos en los gobiernos centrales, que han derivado funciones en las divisiones políticas subnacionales. La finalidad de los procesos parece haber sido fiscal en la mayoría de los casos, aunque se esgrimieron argumentos de mejora en la gestión por acercamiento de la prestación al ciudadano en la instancia municipal. Se perdió escala y masa crítica, no se resolvió el problema de la expansión y se corre el riesgo de permanencia en el tiempo de tarifas políticas y escasa capacidad de recuperación de costos y de aumento en la cobertura.

Se ha expuesto que tras una fase inicial de centralización del servicio donde se ejecutaron grandes obras que extendieron significativamente la cobertura, alrededor de los años 1980s, comenzaron diversos procesos de descentralización aunque en algunos casos al nivel regional o estadual, y que en los años 1990s hubo procesos de privatización en muchos países, con resultados mixtos. En años más recientes hubo reestatizaciones y actualmente se analiza la consolidación del servicio a nivel regional en varios países.

---

<sup>47</sup> Martínez Rivas (2008).

## Bibliografía

- Alfaro Fernandois, Raquel (2009). “Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua y saneamiento”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 141. CEPAL. Santiago de Chile, marzo.
- Barraqué, Bernard (2003 a). “Past and future sustainability of water policies in Europe”. *National Resources Forum* 27.
- Barraqué, Bernard (2003 b). “The Three Ages of engineering for the Water Industry”. *Stanford-France STS Conference*. April 7-8.
- Bejarano, Nilse y Mery Quitón (2007). “El modelo de prestación mancomunada de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y la participación de los actores locales”. Trabajo para presentación en LATINOSAN 2007. *PROAPAC-GTZ*. Bolivia, noviembre.
- Berg, Sanford y Claudia Vargas (2008). “Bolivian utility regulation: lessons for a water sector agency”. Paper # 08-11. *Public Utility Research Center*, University of Florida.
- Bonifaz, José L. y Roberto Urrunaga (2008). “Elaboración del concepto integral de la reforma del sector saneamiento”, Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Área de Economía de la Regulación.
- da Motta, Ronaldo Seroa (2004). “Questoes regulatorias do setor de saneamento no Brasil”. *Notas Técnicas* 5. IPEA. Rio de Janeiro.
- Ducci, Jorge (2007). “Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina”. *Estudio de la División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID.
- Dupré, Edmundo y Lentini, Emilio J. (2000) “Experiencia en América Latina”. *Privatización del Sector Sanitario Chileno: Análisis de un Proceso Inconcluso*. Ed. Oxman, S. y Oxeer, J.P.
- Fernandez, Diego (2009) “Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en las principales ciudades de Latinoamérica”. Mimeo.
- Ferro, Gustavo (1999). “Lecciones del Seminario Proyección de Demanda de Consumo de Agua Potable”. *Serie Textos de Discusión* N° 13, CEER/UADE. Buenos Aires, noviembre.
- Foster, Vivien (2005). “Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model”. *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*. Paper N° 3. The World Bank.
- Galvao Junior, Alceu de Castro y Wanderley da Silva Paganini (2009). “Aspectos conceituais da regulacao dos servicos de água e esgoto no Brasil”. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, volume 14, N° 1. Jan/Mar 2009, 79-88.
- ITDG-Perú (1997) Agua y Saneamiento: experiencia en Perú. Duval Zambrano, editor – Lima ITDG.
- Jouravlev, Andrei (2004). “Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 74. CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Lentini, E., C. Montero, R. Barabino, A. Scozzatti, M. Ordoqui, G. Lukomski y F. Schifini, (2005). “Guía de Apoyo del 2° Taller sobre Contabilidad Regulatoria de Servicios de Agua Potable y Saneamiento”. AFERAS. ETOSS. FCE-UBA.
- Lentini, E. J. (2006). “La Contabilidad Regulatoria en el Servicio de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Mimeo*.
- Lentini, Emilio (2009). “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes” (borrador). CEPAL. Santiago de Chile.
- Martínez Rivas, R.E. (2008). “Descripción General del Sector Agua Potable y Saneamiento y su relación con el urbanismo en el Perú y Venezuela”, CEPIS/OPS/OMS.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). “Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo”. Documento CONPES Nro. 3.463. Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Versión aprobada del 12 de marzo de 2007.
- Oliveira, Hugo de (2008). “Fronteiras Eficientes de Custos e de Producao”. *Workshop ARSESP sobre Temas Regulatorios*. Julho.
- Ordoqui, Begoña (2007). “Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 126. CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Presser, Flavio Ferreira (2009). “Privatización, participación social y regulación: el caso brasileño”. *Mimeo*.
- Ramírez, Juan Andrés (2008). “Regulacao do Servico de Água e Saneamento com Base em Desempenho. O Modelo Colombiano”. Presentación por CRA. Sao Paulo, 23 de Julho de 2008.
- Revollo Fernández, Daniel y Giovanna Londoño (2008). “Análisis de economías de escala y alcance en los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia”. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). *Congreso de Economía, 50 Años CEDE*. Universidad de Los Andes, Bogotá, octubre.
- Rozo Vengohechea, Javier (2007). “Participación privada y desarrollo empresarial de los servicios de agua potable y alcantarillado en Colombia. ¿Cuándo, cómo y dónde?”. *Economía Urbana*, Colombia.
- Seara, César (2009). *La participación del sector privado en el escenario del saneamiento básico brasileño*. Borrador.
- Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico (2002) “Política Nacional de Agua y Saneamiento Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Decreto Ejecutivo No. 2766 Registro Oficial No. 611 Y Registro Oficial No. 629. Quito, 30 de julio.
- Valenzuela, Soledad y Andrei Jouravlev (2007). “Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 123. CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Visscher, Jan (2007). “Apoyar a los pequeños operadores para aumentar la cobertura en saneamiento”. Presentación en el *Seminario Gestión de Servicios de Saneamiento Básico y Ambiental*. *Latinosan*, Cali, Colombia.