

# **Estudios relevantes de la División de Recursos Naturales e Infraestructura en temas de servicios de agua potable y saneamiento**





# Taller conjunto Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de Colombia y la DRNI-CEPAL, Naciones Unidas

Proyecto CEPAL-GTZ "Construyendo Compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe" (GER/08/004)

## Formulación de nuevos marcos regulatorios

### Contexto actual

En algunos casos, por una serie de motivos financieros, políticos y económicos, los sistemas pasaron de ser estatales a ser privados, y luego, al fracasar diversas privatizaciones, a ser nuevamente estatales. Las nuevas empresas públicas operan en un contexto de complejidades múltiples:

- Gobiernos centrales o federales intervienen en forma proactiva en ciertas zonas de la prestación de los servicios. Esta intervención, con importantes consecuencias financieras, no siempre se extiende a todo el territorio nacional. En este sentido, en muchos lugares, el estado de la infraestructura de agua potable y saneamiento dista de ser óptimo.
- En algunos países, la situación se complica por conflictos entre diferentes niveles de gobierno.
- En muchos casos, siguen existiendo subsidios que no se justifican por el nivel de ingreso de los beneficiados, puesto que están definidos en función de otros parámetros.
- A veces la situación se agrava por ineficientes sistemas tarifarios, debido principalmente a insuficientes niveles de micro-medición.
- Es común que los marcos regulatorios propuestos planteen especiales problemas respecto de incentivos que funcionarían en empresas privadas, suponiendo una macroeconomía sana, un regulador autónomo y capaz, una regulación adecuada, y un sistema sociopolítico neutral con respecto a los intereses de la empresa, requisitos cuya ausencia hace colapsar los presuntos beneficios de la prestación privada.
- Estos problemas consisten en que los incentivos de la ganancia y el control de accionistas están ausentes en una empresa pública. Esto plantea especiales interrogantes sobre competitividad, eficiencia, transparencia, captura y conflictos de interés.
- El hecho de ser una empresa pública, con o sin participación sindical, no elimina potenciales

conflictos de interés en materia contractual y precios de transferencia. Sólo cambia los sujetos que se beneficiarían de los mismos. Los beneficios que con prestación privada acrecen a accionistas y empresas relacionadas, con prestación pública favorecerían a los empleados.

- En algunos casos, se propone la creación de empresas de economía mixta. Este tipo de empresas presentan importantes vulnerabilidades potenciales, como falta de transparencia, conflictos de interés y problemas en el control de fondos públicos. El tema se complica por el doble rol de accionista y regulador del Estado, especialmente cuando la participación privada sea baja. Todo esto hace claro la necesidad de un regulador autónomo y fuerte, y una regulación adecuada y estricta.
- En algunas reestatizaciones, se intenta traer elementos regulatorios tomados de las privatizaciones fracasadas al contexto actual, lo que parece inconveniente.
- Es importante tener presente que, en general, no se justifica tener una figura de concesionario sin un fuerte componente de inversión privada. Sin este componente significativo, sería más apropiado hablar de un contrato de manejo, operación y mantenimiento, o de otro tipo. En cualquier caso, sería más práctico, tratándose de capital fundamentalmente estatal, concebir al contrato como una autorización o licencia, con reducción de costos de transacción y minimización de eventuales exposiciones legales del Estado.

### Economías de escala e interjurisdiccionalidad

- En varios países es común que existan múltiples jurisdicciones políticas involucradas en un

servicio que presenta significativas economías de escala y alcance, y cuya fragmentación implica altos costos de oportunidad y de transacción.

- En cuanto a las economías de escala y alcance, en muchos casos, aún los sistemas basados en la municipalización de los servicios, están haciendo serios esfuerzos para agrupar y consolidarlos a escalas significativas. Esta es la razón por la cual el país probablemente más exitoso de la región en lo que a los servicios de agua potable y saneamiento se refiere, Chile, ha optado por la estructura industrial basada en empresas regionales, que cubren un área significativa de territorio. Ésta es también la razón por la cual Inglaterra y varios otros países estructuran sus servicios sobre la base de regiones.
- Se ha argumentado a favor de los proveedores múltiples sobre la base de los mercados disputables y la necesidad de efectuar comparaciones relevantes entre distintos prestadores. La primera teoría está absolutamente desacreditada para los servicios públicos en los cuales el ingreso al mercado entraña costos irreversibles importantes y los titulares dominantes tienen a su disposición una amplia gama de instrumentos estratégicos de disuasión al ingreso. La segunda tiene más relevancia, y habrá que evaluar cuál es el balance aceptable entre economías de escala, asimetría de información y costos de transacción, en función de casos concretos.
- En cualquier caso, las evidencias sobre las economías de escala en este sector son contundentes, por lo que las políticas públicas deberían orientarse al máximo uso de estas economías y evitar una excesiva fragmentación, considerando que las comparaciones entre sistemas con grandes diferencias de tamaño pueden perder relevancia. Las autoridades públicas pueden reclamar consolidaciones de sistemas municipales a fines de aprovechar las economías de escala, con una serie de fundamentos, como condición para el financiamiento por parte del Estado, protección de intereses de la población local, facultades ambientales, entre otros. Además, la consolidación disminuye los costos de transacción del regulador.

#### PAÍSES MIEMBROS



## Subsidios

- En muchos casos, se admiten subsidios en función de la categoría de los beneficiados. Aparentemente los subsidios de este tipo sólo tienen una justificación simbólica, o ideológica, y su vinculación con la equidad o eficiencia es remota.
- Los sistemas debieran orientarse a subsidios en función de ingresos, y otorgarse conforme al nivel de pobreza predeterminado. Los mismos pueden financiarse desde rentas generales del Estado, o con un sistema de subsidios cruzados, mediante el cual los consumidores con mayores ingresos paguen por los subsidios focalizados en sectores más pobres. Si se implementa la segunda modalidad, conviene que sea mediante una ley a fines de garantizar su solidez jurídica.

### ¿Por ley o por decreto?

- La envergadura de los intereses públicos vinculados a los servicios de agua potable y saneamiento, y la necesidad de aclarar temas conflictivos y complejos, justifican que el marco regulatorio se adopte por una ley. Esto produciría, además, beneficios en términos de la solidez de la estructura legal del sistema, la amplitud, seriedad y profundidad de la discusión y la visibilización del interés del gobierno y de otras fuerzas políticas en un tema fundamental para el bienestar de la población, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo socioeconómico.
- Para que un marco regulatorio funcione efectivamente, es fundamental que la entidad de regulación sea capaz de acceder a la información relevante, confiable y consistente, que le permita efectuar un adecuado control de costos de insumos, productos y servicios. Una ley será una garantía más acabada que los acuerdos que pueda efectuar el regulador por sí. Además, en un país federal, una ley de alcance nacional puede instalar un sistema general de intercambio de información estandarizada entre reguladores.
- El hecho de ser una empresa pública no elimina potenciales conflictos de interés en materia contractual y precios de transferencia; sólo cambia los sujetos que se beneficiarían de los mismos. Si bien, se puede incorporar un sistema de incentivos como mecanismo promotor de comportamientos adecuados, el mismo debería ser complementado con sanciones personales, patrimoniales y penales, solidarias, que será sólido sólo mediante una ley.
- En un país federal, los problemas sanitarios no se limitan a una sola jurisdicción. Mediante

una ley nacional se puede crear un sistema de adhesión que posibilite que otras provincias o estados adhieran al marco regulatorio.

## Los conflictos de interés, los precios de transferencias y la influencia indebida

- Un marco regulatorio para empresas públicas es una criatura con puntos de coincidencia, pero también con importantes diferencias, con la regulación del sector privado. Los incentivos a la eficiencia de una empresa privada y los medios de controlarlos son diferentes al caso de prestación pública. Una empresa privada tiene un incentivo para ser eficiente en función de sus accionistas, aún si no es socialmente eficiente. En el caso de una empresa pública, no hay incentivos de ganancia para sus propietarios, sino para sus empleados que, usufructuando su función, capitalicen en provecho propio el equivalente de precios de transferencia, aumentos salariales, mano de obra redundante, contratos con influencia indebida, o sobreprecios.
- El tema de cómo regular una empresa de este tipo está abierto a especulación. No cabe duda de que los controles normales de una empresa pública son relevantes, pero tampoco cabe duda de que, por su especificidad, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento requiere controles diseñados específicamente para esta actividad.
- En sistemas de alta calidad regulatoria, las raíces del derecho regulatorio arrancan en el derecho penal, con estructuras de prohibiciones y sanciones. Los sujetos privados podían iniciar procesos fundados en violación a esta legislación. Esto se complementa con un sistema de responsabilidades objetivas, en especial contra ofensas corporativas, por consideraciones económicas. La responsabilidad objetiva procede cuando la ley la impone en forma expresa, cuando el objetivo social de la regulación incorpora esta solución ("regulación en pro de bienestar público de una actividad determinada"), cuando el demandado o inculpaado está bien ubicado en la estructura institucional como para prevenir violaciones regulatorias, y cuando la prueba del estado mental es difícil y costosa. El derecho de los ciudadanos

privados a iniciar persecuciones por violación de legislación regulatoria es considerado un derecho constitucional, que provee a los mismos con salvaguardias en contra de la inercia y corrupción de los oficiales públicos. Este derecho es parte fundamental de las estrategias de grupos de presión en pro de los intereses públicos. Las sanciones pueden consistir en multas, prisión, reclusión, entre otras, sin perjuicio de las civiles. En cualquier caso, es fundamental que la sanción tenga una magnitud tal que el riesgo de ser sujeto a ella elimine las ventajas de violar la regulación. Si se trata de una empresa pública, la sanción para ser efectiva debe ser personal y no institucional. De otro modo, los beneficios del acto indebido benefician al infractor o culpable, y los costos son estatales.

- A nivel operativo, se requiere que la regulación sea clara y expresa en la definición de objetivos regulatorios, y de los deberes de funcionarios, directorios, empleados y representantes legales de la empresa regulada. Debería haber una definición amplia de estos objetivos, de manera de facilitar la tipificación como violaciones a los mismos de las conductas violatorias de los obligados. Así, a las concepciones tradicionales de definición de objetivos institucionales y correlativos deberes del personal (prestación del servicio, en condiciones adecuadas, con continuidad, regularidad, universalidad, eficiencia, no discriminación, etc.) habría que agregar en forma expresa otros deberes genéricos, a lo largo de la cadena de personal, consistentes en la prestación del servicio en condiciones de eficiencia económica, es decir, buscando la alternativa sustentable de menor costo para los usuarios; de competitividad en la adquisición de insumos y generación de productos; y de transparencia en la provisión de información. Debe ser claro también que su violación apareja sanciones penales, administrativas y civiles, en forma solidaria a través de la cadena de comando y dirección y responsables directos.
- Es útil tener presente que se ha sugerido que los hacedores de políticas públicas no deben tener una postura de neutralidad moral, sino que deben inyectar una dosis de retribución y ética en la legislación regulatoria, y que las penalidades deben apuntar a individuos, además de empresas. En el caso de empresas públicas, la penalidad debería apuntar a los individuos, puesto que resulta absurdo, y de alguna manera chocante, que el Estado, vía una empresa pública, opere de cobertura para faltas individuales.
- En los sistemas maduros de regulación, los entes encargados comparten algunas características comunes. En todos ellos, de jure o de facto, gozan de una cierta independencia y no interferencia. Además, en muchos casos, tienen una prohibición de actividad política,



estabilidad en los cargos, responsabilidad ante el poder legislativo, e independencia administrativa, en el sentido de que sus decisiones sólo son apelables ante los jueces. Esto último punto es muy importante, puesto que es lo que asegura que, en la última instancia, el regulador no sea el ejecutivo, vía recursos administrativos. La historia reciente de la regulación en algunos países de la región ofrece varios ejemplos de interferencia ejecutiva con el regulador, normalmente a favor de las empresas reguladas. Se debería prevenir un riesgo similar en el futuro, eliminando la posibilidad de apelaciones administrativas, que favorecen la captura.

### Agua, servicios y políticas económicas

En el periodo 1985-1995, Chile consolidó la contribución de los recursos hídricos al proceso de desarrollo socioeconómico, siendo particularmente visible el papel de la agricultura bajo riego, minería, acuicultura, procesamiento de maderas y papel, y la sustentabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento. En el mismo periodo de tiempo, Argentina pierde superficie bajo riego, y sus servicios de agua potable sufren de tal manera que algunos de los inversionistas extranjeros se retiran del país y además presentan demandas ante tribunales arbitrales internacionales. La explicación del éxito relativo de un sistema y de la falla del otro, yacen en las políticas macroeconómicas y en los criterios de toma de decisiones de política pública, que los dos aplican.

El enfoque tradicional de la legislación de aguas y de la mayoría de los abogados especialistas en el tema, es centrar todos los análisis en los textos de leyes, y en función de premisas formales, hacer análisis descriptivo-filosóficos de la bondad de leyes e instituciones. Sin embargo, la vida del derecho es la experiencia, y un análisis dinámico de su impacto no puede prescindir de su interacción con políticas económicas generales. De hecho, es la calidad de estas políticas que determina el contexto en el que el derecho cumple su rol.

Una política macroeconómica sana es condición necesaria, aunque no necesariamente suficiente, para que las normas jurídicas cumplan propósitos de desarrollo sustentable. Expresado

en términos concretos, el derecho de aguas contribuiría a realizar el potencial de las políticas económicas, pero si éstas fueran defectuosas, o proveyeran incentivos no encaminados a fomentar la inversión y la conservación del recurso, poco o nada es lo que el derecho puede hacer a su respecto. Esta noción, y la identificación de factores relevantes, fue llevada a cabo, hace más de medio siglo, por el economista norteamericano S.V. Ciriacy-Wantrup, en su trabajo "Dollars and sense in agriculture" publicado en 1951.

La efectividad de las mejoras sectoriales en materia de agua y sus inversiones, al igual que de su legislación y organización, se ve condicionada entonces por las políticas macroeconómicas y el ambiente que éstas crean. En el largo plazo, las mismas son tan poderosas y estructuralmente determinantes, que la mejor legislación sectorial no puede bajo ningún concepto contrarrestar su influencia. Esto se ha visto claramente en países como India, Omán, Yemen, y aun en las provincias del oeste argentino que hicieron parte importante de su política económica conceder fuertes subsidios al uso de las aguas subterráneas. No ha habido normativa legal que permita detener el deterioro del agua, frente al poderoso incentivo de estas políticas. Cuando las mismas son contraproducentes, como sucede en muchos países en vías de desarrollo, el contexto macroeconómico desfavorable erosiona aun las mejores reformas institucionales.

Un conjunto de políticas macroeconómicas distorsionadas, que típicamente incluya altas tasas de inflación o tasas de cambio artificiales, afecta el crecimiento y distorsiona el ingreso. Cuando esto pasa, surgen presiones por cambio, y las opciones de política hídrica se vuelven limitadas: más inversión, más subsidios y más soporte tecnológico. Sin embargo, esto por sí no basta para compensar los problemas generales que la falta de crecimiento económico y los incentivos crean para el aprovechamiento sustentable del agua. Los hacedores de política hídrica deben ser conscientes de los impactos de política macroeconómica en su sector y promover un diálogo con los gestores de la economía nacional.

Como la mayoría de los productos del agua, sean agrícolas, electricidad, servicios de agua potable o recreación, se venden en mercados, los mismos y sus insumos, se ven afectados por estos mercados secundarios. Dichos mercados a su vez son partes de economías complejas. Todo esto imposibilita obtener respuestas plausibles mediante simplificaciones.

Posiblemente un ejemplo de simplificaciones con abstracción de consecuencias, hayan sido las políticas macroeconómicas argentinas de los años noventa. Estas políticas mantuvieron la moneda local artificialmente alta, mediante la inyección de dinero extranjero en el mercado de divisas local. Para hacer esto, se pedían préstamos, lo que subió las tasas de interés, encareció el crédito, y combinado con el encarecimiento artificial de la divisa local, restringió la competitividad de los productos de agricultura de riego. En las zonas fuertemente dependientes de estos productos, el impacto fue la pérdida de áreas bajo riego y la no sustentabilidad de los servicios vinculados al agua, por falta de crecimiento económico.

En una forma más general, se ha dicho que las decisiones de los usuarios de agua se ven afectadas por fuerzas económicas generales, como tasas de interés, incertidumbre, precios, tasas de cambio, derechos de propiedad e impuestos. Las altas tasas de interés reducen inversión, no sólo en aguas, sino en general, y además limitan los esfuerzos en favor de la conservación y protección ambiental, en razón de que a capital caro se prefiere sobreusar el recurso o el ambiente. Un usuario que enfrenta tasas de interés altas, probablemente reduzca su inversión en mejoras, obras y equipos. El mismo fenómeno sucede con usuarios cuyos mercados son erráticos en precios y demanda.

Los efectos de políticas macroeconómicas adecuadas se han notado claramente en el caso de Chile. Este país implanta un modelo de desarrollo cimentado en equilibrios macroeconómicos y exportaciones centradas en ventajas comparativas. La gran mayoría de los productos en los cuales se basa el modelo de desarrollo, tienen como insumo el agua, sea en el producto primario o en su elaboración. Los equilibrios macroeconómicos y tasas de cambios realistas, resultan en un país que no se endeuda, y como consecuencia, en sistemas crediticios y tasas de interés relativamente moderadas, que no funcionan como un disuasor a la inversión. Además, la evolución en las políticas públicas, aparte de promover un ambiente propicio a la inversión, ha ido cambiando para responder a objetivos sociales y ambientales, respecto de los cuales las adecuadas políticas macro han permitido generar recursos para su cobertura.



## Servicios públicos y la crisis económica internacional

El panorama económico mundial sigue siendo sombrío, con recesiones en los países desarrollados y fuertes indicaciones de severa desaceleración en América Latina y el Caribe después de varios años de un vigoroso crecimiento. Cuando se mira atrás, y se piensa en el correlato de crisis anteriores, como la de la deuda de los años 1980s, se encuentran características comunes. En épocas de “vacas flacas”, se recortan gastos públicos. Los ajustes debieran ser anticíclicos, pero muchas veces no hay espacio financiero ni capacidad de endeudamiento cuando más se lo necesita. Es decir, que en ausencia de condiciones favorables para pedir créditos o de disponer de fondos anticíclicos para malos tiempos, se está en el peor de los escenarios: recesión, recursos fiscales en descenso y necesidad de recortes.

El panorama no es uniforme en la región: hay países mejor y peor preparados para la contingencia. Pensando en los peor situados, la experiencia enseña a partir de examinar la economía política de los recortes presupuestarios en tiempos de crisis. Los gastos corrientes y las transferencias son más políticamente sensibles. Despedir empleados estatales, recortar salarios y beneficios o reducir transferencias aliena a los votantes de clases medias, y afecta al mercado formal de trabajo aumentando la demanda por empleos. El sector informal tiene su propia dinámica de ajuste. Como corolario, cuando se hace la aritmética política, se diferencian inversiones y se recortan gastos de mantenimiento de la infraestructura existente. Parece ser lo que “duele menos” en el corto plazo.

Lo anterior, sin embargo tiene nefastas consecuencias en el mediano y el largo plazo, tanto en la eficiencia como en la equidad de la economía. Las consecuencias inmediatas son un alivio fiscal aparente, la contracción de la demanda efectiva (que traerá menor recaudación impositiva y realimenta el vicioso círculo presupuestario), probabilidad de litigios con contratistas (que es nueva deuda pública implícita) y pago de mayores costos por dilaciones en obras. La pregunta es a esta altura: ¿dónde quedaron los ahorros fiscales? Entre las consecuencias mediatas se cuentan que la falta de mantenimiento puede tener consecuencias tan graves como la carencia de instalaciones, se acumulan necesidades, se producen cuellos de botella.

La equidad sufre como sería de esperar. En lo inmediato, el cese de obras perjudica la demanda de empleos y servicios conexos de trabajadores menos calificados (aunque posiblemente, y

gracias a lo anterior, se preservan empleos y pensiones públicas, con alta probabilidad destinadas a clases medias). Se consume el capital existente y se deteriora la calidad de los servicios cuando el capital se va depreciando. Las metas de cobertura se suspenden o dilatan. La población pobre sigue creciendo, por razones vegetativas y por la misma dinámica de las crisis. En lo mediato, todos los efectos de inclusión social de la infraestructura se demoran hasta la próxima época de bonanza. La integración social, en el mejor de los casos, adquiere un carácter procíclico. En el peor de los casos, las bonanzas no alcanzan a compensar las pérdidas producidas en las crisis.

La principal lección es el valor de las políticas macroeconómicas anticíclicas. En las recesiones hay que gastar y transferir más dinero, no menos. Para ello, la precondition es que el Estado sea sujeto de crédito. La creación de reputación crediticia o la acumulación de ahorros hay que producirlas en la etapa ascendente del ciclo, para usufructuar ese capital durante las crisis. El reciente boom de materias primas fue una oportunidad excelente para ahorrar fondos fiscales, mejorar el perfil de las deudas públicas, ganar prestigio como pagador, acumular reservas internacionales y controlar la tentación de gastar ingresos extraordinarios e in habituales como si fueran permanentes y continuos. Hay variada experiencia regional. Quizás el mejor ejemplo de buena conducta macroeconómica ha sido Chile, país con calificación crediticia de grado de inversión, muy poco endeudado, con fondos anticíclicos provenientes del cobre, que generó un vigoroso mercado local de capitales a partir de los fondos privados de pensión, y que fue capaz de soportar presiones para mayor gasto cuando parecía que su precio alcanzaría el cielo.

## Servicios públicos y acuerdos de inversión

La regulación de servicios públicos es un proceso intrínsecamente conflictivo. En América Latina y el Caribe, un 75% de los contratos de participación privada en el sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento ha sido renegociado, con un lapso promedio entre renegociaciones de tan

sólo 19 meses. Muchas de esas renegociaciones fueron una manifestación temprana de posteriores términos anticipados de contratos de participación privada. Como resultado, la mayoría de los operadores privados internacionales de estos servicios se han retirado de la región, un gran número de prestadores ha sido reestatizado, y se ha producido un debilitamiento generalizado de los organismos de regulación, especialmente en los casos en que se han presentado conflictos serios.

El desenlace de aquellos conflictos, renegociaciones y reestatizaciones no siempre ha sido pacífico, pues en muchos casos las empresas recurrieron al arbitraje internacional y a la presión indirecta a través de sus gobiernos y de las entidades financieras internacionales. Considerando sólo las demandas relacionadas directamente con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, se han registrado en todo el mundo por lo menos once procedimientos de arbitraje internacional, correspondiendo el 91% de ellos a reclamos contra países de América Latina (Argentina y Bolivia).

Aun cuando las disputas regulatorias son normales dentro del tráfico jurídico de una nación, la preocupación es que cuestiones anteriormente internas a los países sean hoy resueltas en tribunales arbitrales internacionales, que no necesariamente tienen la integración ni principios sustantivos ni procedimientos para afrontar conflictos estructuralmente conectados al desarrollo socioeconómico y a la protección de interés público. La forma en la que están redactados los tratados de protección a la inversión y al comercio, la lógica expansiva con que los árbitros internacionales tienden a interpretar los derechos de los inversores extranjeros, sumadas a procedimientos escasamente transparentes, ausentes de participación, faltos de rendición de cuentas y plagados de posibles conflictos de interés, generan desequilibrios en la permanente tensión que se registra entre, por un lado, los derechos de los inversores a no ser tratados de manera arbitraria o discriminatoria, y por el otro, las facultades gubernamentales básicas a regular la actividad económica dentro del país en pro del interés público. Tal desequilibrio en ocasiones ha llegado a ser tan intenso que ha provocado diversos problemas de orden social, político y económico en varios países, lo que ha devenido en una creciente debilidad política del sistema mismo de protección de las inversiones.

PAÍSES MIEMBROS



## Descentralización vs. centralización

El tema de los niveles adecuados de gestión de los recursos hídricos y de prestación de servicios de utilidad pública, es particularmente complejo y conflictivo, puesto que, el agua no reconoce límites administrativos e institucionales, y, los servicios están sujetos a economías de escala y alcance. Además, el agua tiene un impacto directo en actividades comerciales, de transporte y de servicios, como la generación hidroeléctrica, que se gestionan a una escala nacional. Estos problemas se complican en países con sistemas federales, en aquellos que han optado por radicar a nivel municipal la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, y en los países unitarios con fuertes regionalismos.

La suposición de que los servicios de agua potable y saneamiento son prestados de mejor forma, y de manera más eficiente, bajo condiciones de la descentralización al nivel apropiado más bajo posible o la municipalización, ha tenido una influencia enorme en las reformas sectoriales efectuadas en las últimas dos décadas en los países de la región. Si bien la centralización característica de los años sesenta y setenta puede haber sido excesiva para ser económicamente justificable, la municipalización, salvo casos aislados, no ha conducido a la prestación más eficiente de los servicios, sino que, muy a menudo, ha originado graves problemas, entre los cuales se puede destacar los siguientes:

- Pérdida de economías de escala. Es un hecho ampliamente reconocido que los servicios de agua potable y saneamiento se caracterizan por importantes economías de escala. La abrumadora mayoría de los municipios de la región tienen una población significativamente menor que el nivel necesario para realizar dichas economías, lo que se traduce en mayores costos.
- Multiplicidad de regulados. Es claro que una fragmentación excesiva de la estructura industrial dificulta la actividad regulatoria. No es factible suponer que se puede regular o controlar un universo de cientos de prestadores.
- Reducción de las posibilidades de subsidios cruzados. Al reducir el tamaño de las zonas en que se prestan los servicios y, posiblemente, al hacerlas más homogéneas, la descentralización tiende a limitar la posibilidad de subsidios cruzados y facilitar procesos de descreme del mercado que dejan a la población de bajos ingresos al margen de los servicios.
- Administración y regulación de los servicios con un criterio más político que técnico. La municipalización sujeta la prestación de los servicios a una relación con los gobiernos

locales que muy a menudo ha terminado en serios casos de politización de decisiones esencialmente técnicas, así como en el mal uso de fondos y recursos públicos. Además, muchos de los municipios carecen de los recursos necesarios para abordar eficazmente la complejidad de los procesos inherentes a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

- Falta de atención a las áreas rurales. Debido a las dinámicas políticas en el ámbito local, los gobiernos municipales tienden a asignar mayor prioridad a las necesidades de la población urbana en desmedro de las comunidades rurales.
- Falta de incentivos para la protección de las fuentes de captación de agua y el control de la contaminación hídrica. Debido a que los límites político-administrativos de los gobiernos locales normalmente se entrecruzan y no coinciden con los límites naturales de las cuencas, no se alienta, más bien se complica, la internalización de las externalidades vinculadas a la protección de las fuentes de captación de agua y el control de la contaminación hídrica.

Las relaciones entre centralización y descentralización de actividades, parecen demostrar que más que un problema de opciones radicales, lo importante es estructurar sistemas equilibrados, donde las atribuciones legales y políticas sean asignadas a niveles adecuados de gobierno, y donde los roles del sector público y privado, en sus diferentes niveles, sean complementarios. Cabe destacar que en los servicios de agua potable y saneamiento, el país probablemente más exitoso de la región, Chile, adopta un modelo propio, donde capitaliza las economías de escala y alcance para satisfacer en forma eficiente la cobertura de servicios sobre la base de empresas regionales, que cubren un área significativa de territorio.

## Experiencia de 15 años

- Los servicios de agua potable y saneamiento son productos de consumo local. Si las economías locales no pueden generar, a través de salarios e impuestos, recursos suficientes para pagarlos, inversionistas extranjeros por sí

mismos no contribuirán recursos económicos adicionales, por lo que los servicios no serán sustentables.

- Las prioridades gubernamentales son muy importantes. Sin subsidios para los pobres, directos o cruzados, los servicios no son socializables. Las prioridades políticas se ven en el presupuesto del Estado y no en las declaraciones para la prensa.
- La eficiencia reduce los costos de prestación. Costos bajos implican mayor asequibilidad financiera y mayores oportunidades de uso. Las ineficiencias más comunes son los precios de transferencia, las deudas excesivas, la mano de obra redundante, y las pérdidas de economías de escala y ámbito, además de los costos de transacción. Al subir artificialmente los costos de prestación, la ineficiencia hiere la equidad.
- En muchos casos, reformas se complican y fracasan por falta de convencimiento local, imposición externa forzada, y captura sea por empresas, sindicatos o burocracias.
- Los gobiernos deben imponer regulación adecuada, tanto a empresas privadas como públicas, basada en principios de rentabilidad justa y razonable, buena fe, diligencia debida, obligación de eficiencia y transferencia de ganancias de eficiencia a los consumidores. Las garantías y protecciones artificiales, como tasas de cambio aseguradas, incrementan el riesgo moral de ineficiencia y fracaso, pues dan seguridades no sustentables.
- La mayoría de las privatizaciones en la región desconocieron las limitaciones estructurales de las economías nacionales y los principios compartidos por países relevantes en materia de interés público, aguas y regulación de servicios públicos. En muchos casos, estos problemas se han potenciado por la visión excesivamente comercialista con la que los tratados de protección a la inversión extranjera suelen enfocar ciertas cuestiones (prescindiendo de las condiciones del contexto socioeconómico y el proceso privatizador).

## Derecho humano al agua

El derecho humano al agua impone a los Estados la obligación de satisfacer las necesidades hídricas personales y domésticas de sus habitantes en forma suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible, y financieramente asequible. Esto último no implica la gratuidad universal de los servicios de agua potable y saneamiento; sino que significa que su precio pueda ser solventado por la mayoría de habitantes. De esta forma, quienes puedan hacerlo deberán pagar tarifas que reflejen el costo total eficiente del servicio; y, al contrario, quienes no puedan sufragarlos deberán poder acceder a un sistema de subsidios que les garantice progresivamente consumos mínimos básicos.

PAÍSES MIEMBROS



Sin embargo, el derecho humano al agua no se satisface simplemente con el subsidio; sino que además requiere de la construcción de instituciones regulatorias eficientes y estables. Del mismo modo, la eficiencia en la prestación del servicio es esencial para satisfacer el derecho humano al agua; puesto que al reducir los costos aumenta la disponibilidad del mismo. Por el contrario, cuando los costos se encarecen por la ineficiencia de los prestadores, tanto públicos como privados, se atenta contra el derecho humano al agua. Ejemplos de ineficiencias más comunes son la manipulación de la contabilidad y de los precios de transferencia, el endeudamiento excesivo, la corrupción, la existencia de mano de obra redundante, los altos costos de transacción, las pérdidas de economías tanto de escala como de alcance, y la captura de la institucionalidad por parte de grupos de interés. En fin, eficiencia y equidad no son criterios antagónicos sino que complementarios.

En este sector la eficiencia es producto de la gestión del servicio, y su promoción depende fundamentalmente del marco regulatorio, de la institucionalidad de control, de la voluntad política, y de las condiciones del entorno económico, social, cultural y político del país. De aquí que, la importancia que los gobiernos asignan al derecho humano al agua se refleja en la seriedad y prolijidad con que estos abordan la regulación y su institucionalidad.

En consecuencia, el reconocimiento de la existencia de un derecho humano al agua potable y el saneamiento impone correlativamente la obligación al Estado de satisfacerlo; de modo tal que su cumplimiento beneficia particularmente a los grupos marginados o limitados en el uso, produciendo de esta manera una mayor equidad.

En lo que respecta al agua en su dimensión de recurso natural (como insumo agrícola, industrial, etc.), y ya no de servicio básico (uso personal y doméstico), su acceso puede constituir un derecho humano bajo ciertas circunstancias; como por ejemplo, cuando se trata de usos ancestrales de asentamientos indígenas y campesinos, o en el caso de extracción manual para usos personales y domésticos. De aquí que resulta crucial para los países el reconocimiento e implementación de criterios legales apropiados para regular el acceso ordenado y sostenible a los recursos hídricos por las partes interesadas, y reconocer y proteger los derechos y usos ancestrales.

### Servicios de agua potable y alcantarillado en Chile

La División de Recursos Naturales e Infraestructura ha publicado un documento titulado "Servicios

urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño" por Soledad Valenzuela y Andrei Jouravlev. La experiencia de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Santiago, y en los centros urbanos en Chile en general, resulta interesante por dos razones principales: (i) altos niveles de cobertura y eficiencia alcanzados bajo la prestación pública de los servicios; y (ii) la magnitud de inversiones realizadas y ausencia de conflictos regulatorios significativos, o la capacidad de resolverlos de manera expedita y pragmática, una vez instaurado el modelo de prestación privada de los mismos.

Del análisis efectuado en este estudio surgen varias conclusiones en cuanto a los factores determinantes de la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Santiago, y en las áreas urbanas de Chile en general.

La primera, y quizás la más importante, conclusión de este estudio es que el sector de agua potable y saneamiento, ni menos aún una empresa prestadora, por grande e importante que sea, "no es una isla"; es decir, que los problemas de cobertura y calidad de los servicios no provienen solamente de las instituciones (políticas, leyes, tradiciones, organización, etc.) del sector ni tienen soluciones sólo a partir de las mismas.

Por consiguiente, el análisis de las reformas sectoriales, exitosas o no, no puede ignorar o desvincularse del contexto socioeconómico, político y cultural en que las mismas se insertan. Esto implica, entre otras cosas, que las políticas públicas no pueden ser directamente transplantadas a otras realidades. El desconocimiento de esta realidad ha llevado a veces a plantear prescripciones universales y comunes, es decir ideológicas y, eventualmente, contraproducentes. Es por esta razón que, en este estudio, se decidió combinar el análisis tanto de factores endógenos como exógenos al sector, y además prestar especial atención al impacto de las políticas macroeconómicas sobre los patrones

de sostenibilidad de los servicios, todo esto en un contexto de una visión a lo largo de varias décadas.

Entre los factores que explican el éxito de las reformas emprendidas se debe mencionar los siguientes:

- Una capacidad profesional y visión de desarrollo nacional que existió en el país, y la creación de instituciones sólidas y con una visión a largo plazo, que captan a los mejores profesionales, así como la alta calidad del aparato estatal chileno que le permitió hacerse cargo de la implementación de políticas públicas complejas (como regulación económica y otorgamiento de subsidios focalizados), que requerían de un adecuado nivel de confianza en el mismo, tanto por parte de la gerencia de las empresas y los inversionistas como de la población.
- La disciplina de la administración pública en torno a los criterios de inversión de recursos fiscales, enfatizando la exigencia de retornos mínimos, priorización de inversiones de acuerdo a evaluaciones económicas y sociales, y su contribución al desarrollo nacional, como criterios de aprobación.
- En Chile, el sector siempre se ha manejado en forma responsable y ha sido prioritario, inclusive en la asignación de fondos en períodos de crisis, para gobiernos de diferentes orientaciones políticas. Por esta razón, las autoridades públicas nunca permitieron que la situación se deteriorara a tal punto de requerir reformas urgentes y radicales como respuesta a una profunda crisis, como de hecho ha sucedido en varios países de la región, donde el descrédito público en que caen las empresas de servicios llega a tal nivel que se produce un consenso social en cuanto a la necesidad de cambios profundos y radicales. En Chile, más bien siempre se ha tratado de un proceso de perfeccionamiento de largo plazo, donde lo aprendido en una etapa, se capitaliza en la etapa siguiente. Se trata de un aspecto muy importante, puesto que las experiencias de varios otros países de la región indican que la fuga de personal idóneo formado en el ejercicio de funciones institucionales y el deterioro general del contexto administrativo en épocas de crisis tiene un prolongado efecto en el tiempo, ya que luego se requiere de un largo lapso para retornar a ciertos estándares de eficiencia en la gestión.
- En lo que se refiere al origen de las reformas, más que un proceso promovido desde afuera, en un contexto de debilidad y baja calidad institucional, bajo poder de negociación de las estructuras gubernamentales frente a actores



externos (inversionistas, bancos multilaterales, etc.) y de problemas estructurales de las finanzas del Estado, en el caso de Chile se ha tratado de un proceso de reflexión y amplio consenso gestado tanto a nivel político como por el sector profesional, y por eso mismo, con bases sólidas para su consolidación en el largo plazo.

- En cuanto al ritmo de las reformas, más que cambios globales y radicales de tipo “big bang”, de nuevo se trata de una estrategia de cambio paso a paso, presidida por un criterio realista y pragmático, con una preocupación especial de asegurar la coherencia global y mantener una adecuada compatibilidad con las posibilidades efectivas del país. Así se empieza por priorizar la expansión de cobertura, financiada por el Estado, por medio de una organización integrada que permite aprovechar las economías de escala; se mejora la eficiencia de prestadores públicos, los cuales se transforman en sociedades anónimas, sujetas a las mismas normas que el sector privado; se realiza la transición hacia tarifas de autofinanciamiento, acompañada por la puesta en operación de un efectivo sistema de subsidios para grupos de bajos ingresos; se adopta el marco regulatorio y se crea el organismo encargado; en base a la experiencia acumulada a lo largo de varios años, se perfecciona tanto el sistema de subsidios como el marco regulatorio; y sólo después de todo esto, se toma la decisión de fomentar la participación del sector privado. Tanto la definición del marco regulatorio original como su perfeccionamiento se realizan mediante legislación general, formulada con un fuerte involucramiento de los grupos relevantes, y se evita el enfoque rígido de regulación por contrato.

En contraste con las políticas públicas seguidas por la abrumadora mayoría de los países de la región que han decidido privilegiar el rol municipal en la prestación de los servicios sanitarios, y han emprendido reformas descentralizadoras a nivel municipal en los años ochenta y noventa, en Chile el gobierno central empezó a fortalecer su presencia en el sector desde 1931, proceso que se culminó con la creación del Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) y la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso (ESVAL), y su posterior transformación en sociedades anónimas, organizadas según regiones administrativas. De esta forma, Chile ha optado por la estructura industrial del sector basada tanto en integración vertical de todas las etapas sucesivas del proceso de prestación de los servicios como en empresas regionales que cubren áreas geográficas significativas. Este modelo, además de permitir aprovechar las significativas economías de escala

y alcance que caracterizan a la industria de agua potable y alcantarillado, presenta varias otras ventajas importantes:

- Facilita el trabajo asociado a la fiscalización y regulación económica, comparado con un sistema de numerosas empresas municipales.
- Evita sujetar la prestación de los servicios a una relación con los gobiernos locales que —muy a menudo en otros países— ha terminado en serios casos de politización de decisiones esencialmente técnicas, así como en el mal uso de recursos públicos.
- Genera señales claras a las empresas en términos de la protección de las fuentes de captación de agua, la optimización de su aprovechamiento y el control de la contaminación hídrica. La legislación de aguas también ha sido positiva en este aspecto, flexibilizando la asignación del agua y posibilitando —en cuencas en principio saturadas (por usos agrícolas)— una reasignación bastante fluida de los derechos de agua a los usos urbanos, obteniendo con ello un aprovechamiento más eficiente del recurso.

A diferencia de la mayoría de los países de la región en los cuales todavía persiste un problema crítico y no resuelto, que se refleja en el desfinanciamiento crónico de los servicios, Chile ha logrado consolidar un sistema tarifario que no sólo permite recuperar todos los costos de prestación de los servicios (operación, mantenimiento, inversión, adquisición de derechos de agua, etc.) sino que además genera importantes utilidades para los propietarios, sean ellos inversionistas privados o el Estado. Este proceso no estuvo exento de conflictos y necesitó más de una década para su consolidación definitiva. Esto ha sido posible gracias a una combinación de factores, algunos endógenos y otros exógenos al sector. Entre los factores endógenos se debe mencionar:

- La creación de un efectivo sistema de subsidios para grupos de bajos ingresos. En este sentido, cabe recordar que, desde la privatización en 1993, las políticas financieras que se aplicaron a la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado en el área metropolitana de

Buenos Aires se basaron en el principio del autofinanciamiento a largo plazo obtenido exclusivamente a partir de las tarifas; el Estado rehusó toda responsabilidad financiera. Sólo en enero de 2001, en el contexto de la creciente crisis económica, se resolvió crear la llamada “tarifa social”, que subsidiaría la demanda y pondría fin a las desconexiones. En todo caso, se trata de una medida más limitada en su cobertura y alcances que el sistema de subsidios que se encuentra en operación en todas las áreas urbanas de Chile desde principios de los años noventa.

- El reajuste gradual de tarifas hasta niveles de autofinanciamiento, durante un período de transición de varios años, con el objeto de aminorar el impacto de la reforma en la población.
- La inteligente y proactiva política comercial de las empresas del sector, las cuales no sólo fueron firmes en la aplicación de cobros (cortes del servicio, cobros por corte y reposición, etc.) sino que además adoptaron diversas medidas para ayudar a los clientes a adaptarse a mayores tarifas (compañías educativas sobre el verdadero costo del servicio y sobre cómo racionalizar el consumo, asistencia para postular al subsidio, facilidades de pago para cancelar deudas por el servicio, etc.).
- Las tarifas de autofinanciamiento se introducen sólo después de haber llevado a cabo un intensivo proceso de mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas, con lo que se evitó la incorporación de costos ineficientes en las tarifas.
- La creación de un sistema de regulación que, aunque no libre de limitaciones, evita que haya un alza indiscriminada e indebida de las tarifas, entrega incentivos para reducción de costos por parte de las empresas prestadoras y da confianza a los consumidores de que sus intereses están siendo protegidos.

Entre los más importantes factores exógenos se destacan:

- La alta cultura de pago de la población,



inculcada por las políticas públicas tanto sectoriales (por ejemplo, énfasis temprano en mejorar recaudación aún con tarifas bajas) como generales.

- El hecho de que el reajuste de las tarifas coincidiera con un período de rápido crecimiento económico, importantes consensos políticos y sociales, bajo nivel de desempleo y fuertes mejoramientos en los salarios reales, ayudó en que el impacto en la población fuera menor, ya que el mismo proceso en un período de estancamiento probablemente habría generado respuestas muy distintas.

Otro factor importante que ha contribuido a la sustentabilidad del sector, y que distingue las reformas chilenas de las emprendidas en la mayoría de otros países de la región, fue la implementación, en forma conjunta con reajustes tarifarios hacia niveles de autofinanciamiento, de un efectivo sistema de subsidios, financiado con recursos provenientes del presupuesto nacional y focalizado en los grupos de bajos ingresos. Esta medida tuvo varios efectos favorables en los patrones de sostenibilidad de los servicios:

- Hizo posible un significativo aumento de las tarifas, sin despertar gran oposición entre los usuarios, ni generar problemas de cobranza, asegurando así una efectiva protección de los grupos más vulnerables.
- En el sistema chileno, a diferencia de los subsidios cruzados cuya aplicación en muchos países de la región ha tenido como resultado el debilitamiento financiero de las empresas prestadoras, los subsidios se pagan por el Estado directamente a las empresas, con lo que se les asegura la estabilidad de ingresos requerida para que puedan invertir, prestar servicios, recuperar su inversión y obtener utilidades.
- Al focalizar los subsidios en los grupos de menores ingresos, se hizo posible optimizar el uso de los fondos públicos disponibles para objetivos sectoriales.

Es importante tener presente que la puesta en operación del sistema de subsidios focalizados a la demanda ha sido posible gracias no sólo a la decisión en tal sentido de los encargados del sector y la colaboración activa de las empresas y el regulador, tanto en su implementación como en su perfeccionamiento, sino que además, a las favorables condiciones exógenas al sector, entre las cuales se destacan las siguientes:

- La existencia previa de un sistema que abarca todo el territorio nacional que permite identificar y clasificar a los grupos de bajos ingresos y focalizar los diversos programas de

asistencia social en los mismos.

- Administración pública, tanto a nivel del gobierno central como municipal, eficiente y poco corrupta.
- Bajo nivel de pobreza e indigencia, según parámetros latinoamericanos.
- Finanzas públicas en orden y un sistema impositivo eficiente que es capaz de generar los recursos suficientes, aún en tiempos de crisis.

Finalmente, cabe mencionar los efectos de políticas macroeconómicas adecuadas que se han notado claramente en el caso de Chile. Este país implanta un modelo de desarrollo cimentado en equilibrios macroeconómicos y exportaciones centradas en ventajas comparativas. A partir de mediados de los años ochenta, esta estrategia generó un desarrollo exportador de gran dinamismo y un importante desarrollo económico, lo que permitió una disminución en los niveles de desempleo, pobreza e indigencia, y un significativo mejoramiento en el nivel de las remuneraciones de las personas. Los equilibrios macroeconómicos y tasas de cambios realistas, resultan en un país que no se endeuda, y como consecuencia, en sistemas crediticios y tasas de interés relativamente moderadas, que no funcionan como un disuasor a la inversión. Además, la evolución en las políticas públicas, aparte de promover un ambiente propicio a la inversión en proyectos de infraestructura, ha ido cambiando para responder a objetivos sociales y ambientales, respecto de los cuales las adecuadas políticas macro han permitido generar recursos para su cobertura.

desempeño” por María Begoña Ordoqui Urcelay. El análisis de la experiencia de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, resulta de interés para extraer lecciones principalmente por dos razones:

- la deficiente gestión de la prestación por parte de la empresa estatal facilitó la justificación del proceso de transformación sectorial y privatización de la operación, que se destacó por su rapidez y envergadura; y
- el desempeño de la empresa privada se caracterizó por incumplimientos contractuales, reiteradas renegociaciones, incrementos tarifarios y conflictos regulatorios, resultando en la rescisión del contrato de concesión.

Por consiguiente, el caso es ejemplificador de los problemas de insostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, tanto cuando dichos servicios son prestados por entidades del sector público como en aquellos casos cuando son provistos por compañías privadas.

El análisis de las condiciones en que se desarrolló la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante los últimos 25 años, sirve para identificar los principales factores que han incidido en el desempeño de las entidades prestadoras. El período estudiado ha permitido analizar dos modelos que se diferencian principalmente por la naturaleza de la propiedad de los prestadores. En el lapso que va desde 1980 a 1992, el servicio estuvo a cargo de la empresa de propiedad estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), y desde 1993 a 2005, la prestación fue llevada a cabo por una empresa privada, Aguas Argentinas. Los resultados alcanzados no siempre han sido responsabilidad directa de los prestadores y este estudio ha tenido como objetivo identificar los factores tanto exógenos como endógenos que han incidido en ese desempeño.

En marzo de 2006, el Gobierno Nacional dispuso la rescisión del contrato de Aguas

### Servicios de agua en la ciudad de Buenos Aires, Argentina

La División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) ha publicado un documento titulado “Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el

#### PAÍSES MIEMBROS



Argentinas y transfirió la operación de los servicios a una sociedad anónima con control estatal. De esta forma, se abre una nueva etapa en la organización de los servicios de agua potable y alcantarillado del Área Metropolitana de Buenos Aires para lo cual se establecerá un nuevo marco regulatorio e institucional. La totalidad de los intervinientes, principalmente la población del área que carece de los servicios o que los recibe en calidad deficiente, espera que las lecciones del pasado sirvan para que, de forma equitativa y eficiente, se encarere la solución de los problemas que presentan los servicios de agua potable y alcantarillado en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esta experiencia también debiera ser motivo de atención para extraer lecciones que sirvan para mejorar la formulación de políticas públicas en países que se encuentran buscando soluciones a las deficiencias de sus respectivos servicios. En este contexto, el análisis realizado permite arribar a las conclusiones y recomendaciones que se desarrollan a continuación.

En el análisis realizado, se han identificado los siguientes factores exógenos al sector que han incidido en la evolución de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Área Metropolitana de Buenos Aires: (i) el contexto macroeconómico; (ii) la política nacional de inversiones en el sector; (iii) la pobreza y la capacidad de pago; (iv) la calidad institucional; (v) el arbitraje internacional; y (vi) el cambio de estrategia corporativa del Grupo Suez.

Obviamente, la naturaleza de los factores exógenos hace que éstos no sean directamente controlables y que, por lo tanto, los actores del sector de agua potable y saneamiento sean sujetos pasivos de las condiciones y las decisiones del contexto. Sin embargo, tanto en los campos normativo e institucional como en materia de las decisiones coyunturales y de la gestión del servicio, es posible desarrollar prevenciones para mitigar el impacto de estos factores exógenos. Cabe recordar que, como se observa en el estudio de la CEPAL titulado “La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe”, “Aunque la gestión tiene tanta responsabilidad por la inflación como por los años secos o lluviosos, sí la tiene pero en cuanto a proteger el sistema hídrico de los efectos externos negativos ... La existencia de factores que escapan al control directo de los administradores no significa que la gestión tenga que ser pasiva frente a ellos. La verdad es que los administradores ... rara vez se muestran pasivos frente al efecto de los fenómenos naturales sobre dichos sistemas, aunque no siempre se repare el daño ocasionado. De igual manera, la gestión no debe ser pasiva frente a las políticas y decisiones de gobierno desinteresadas o miopes”.

### Contexto macroeconómico, política de inversiones y pobreza

En todo el período analizado, el contexto macroeconómico fue un factor que no colaboró en el desarrollo de los servicios. Las recurrentes crisis, la alta volatilidad de la economía, la falta de crecimiento económico, la inflación, los problemas financieros del sector público y su repercusión en el deterioro de la situación social de la población, fueron condiciones que incidieron de forma negativa tanto en la conducta de las autoridades políticas como en las posibilidades de la población para encarar una solución por sus propios medios.

Durante la etapa de la prestación pública, ante la envergadura de los recurrentes procesos inflacionarios, las tarifas de los servicios de utilidad pública en manos del Estado fueron en reiteradas oportunidades utilizadas como “anclas” nominales de precios, afectando la autogeneración de recursos. Además, el Estado Nacional, sumido en una seria crisis de sus finanzas, tampoco podía participar con financiamiento vía aporte de fondos del Tesoro Nacional o endeudamiento. Por el contrario, frecuentemente las empresas públicas, y en particular OSN, eran utilizadas para requerir financiamiento externo, lo cual no sólo comprometía aún más la situación financiera de las empresas, sino que quitaba transparencia a las cuentas económicas de las mismas. En el caso de OSN, esta falta de recursos repercutió en el bajo nivel de inversión en mantenimiento, y en la postergación de las obras destinadas al mejoramiento de los niveles de calidad y la expansión.

Durante la prestación a cargo de la empresa privada, sobre todo en los primeros años, se dieron coincidencias de factores que posibilitaron importantes mejoras en la gestión y resultados de la prestación, pero una nueva crisis macroeconómica trajo nuevas complicaciones a los problemas que ya presentaba el contrato.

Respecto a como intentar superar las limitaciones del contexto macroeconómico y la política relacionada con las inversiones del sector, se requeriría colocar al sector de agua potable y saneamiento como prioridad real —no sólo declamada— dentro de las políticas públicas y, consecuentemente, convalidar las metas que debe alcanzar el sector por ley nacional y provincial. En este sentido, puede decirse que en el pasado las autoridades políticas y económicas del nivel superior ignoraron los impactos de sus decisiones sobre el sector y que las autoridades sectoriales carecieron de decisión para evaluar esos impactos y de firmeza para alertar sobre las consecuencias, lo que debió ser asumido con cierta independencia de criterio. Esta lección deberá ser tomada en cuenta para modificar la actitud hacia el futuro.

Obviamente, esta actitud no será suficiente si sólo se la concibe como un instrumento formal. Lo importante sería que estas acciones estén respaldadas por un proceso participativo con alta intervención de la sociedad civil. Se entiende que esto puede ser viable en la medida en que se cuente con una importante actividad de difusión y concientización de la población y de las organizaciones sociales acerca de la importancia de los servicios de agua potable y alcantarillado tanto en el nivel de calidad de vida como en el desarrollo económico y social del país. Si esto fuera convalidado por la comunidad afectada, ésta exigirá a las autoridades atender la demanda insatisfecha. En otras palabras, cuando se hagan encuestas focalizadas en áreas de población pobre e indigente, y los servicios de agua potable y alcantarillado aparezcan entre los primeros tres problemas que se deben solucionar, entonces aumentará la probabilidad de que esto sea considerado como prioridad de las autoridades y en el presupuesto de la administración pública.

Los efectos de la pobreza y la capacidad de pago en la evolución de los servicios están íntimamente ligados con los aspectos antes analizados. Sin embargo, una forma de enfrentar este problema de forma específica, es instrumentar mecanismos de subsidios focalizados para la población de bajos ingresos, tanto para facilitar o garantizar el acceso como para asistir al pago de la factura del servicio. Sería preferible que este subsidio se financie con recursos del presupuesto de la administración central, aunque en segunda instancia se podrá recurrir a un subsidio cruzado pero otorgado de manera focalizada seleccionando a los beneficiarios con una encuesta diseñada al efecto.

### Calidad institucional

Respecto de la calidad institucional, uno de los caminos para mitigar la incidencia de la misma sería implementar y mejorar los sistemas de control social sobre la base de la transparencia y la difusión de información sobre el desempeño de la prestación de los servicios y aspectos relevantes de su gestión, como son el plan de negocios, las obras y su respectivo grado de cumplimiento, los resultados económicos, el nivel y detalle del endeudamiento, el nivel de eficiencia de sus costos y actividades, y el detalle de las compras y contrataciones (pliegos, detalle y avances de los procesos de compras y licitaciones, precios y proveedores). También, sería importante incluir información sobre la evolución de la situación patrimonial de los directivos de la empresa y los funcionarios vinculados con el control de la misma, así como una declaración jurada de la vinculación de los directores y funcionarios con los proveedores, contratistas y subcontratistas de la empresa prestadora.



Toda la información debería estar disponible en Internet y periódicamente debería darse a conocer en los principales medios de difusión (escritos, orales y televisivos) una síntesis de la misma, incluyendo la mención a la disponibilidad de más datos en el sitio web correspondiente. El sistema probablemente debería estar a cargo de una o varias organizaciones no gubernamentales seleccionadas por concurso público de antecedentes institucionales, equipo responsable del sistema, propuesta de metodología, plan de tareas y equipamiento.

### Arbitraje internacional y el cambio de estrategia corporativa del Grupo Suez

Estos factores exógenos, el arbitraje internacional y el cambio de estrategia corporativa del Grupo Suez, están vinculados con la participación del sector privado como prestador del servicio. Si bien no es la situación que se deberá enfrentar en lo inmediato en la prestación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, las lecciones aprendidas aconsejan prever en el marco legal del contrato instancias de resolución de conflictos de orden local evitando la necesidad de recurrir al arbitraje internacional. Asimismo, es importante señalar que la regulación instrumentada por marco legal de aplicación general, y no por contrato específico, otorga mayor protección al poder concedente ante diferendos que se planteen por modificación del marco regulatorio. Con relación al cambio de estrategia de los negocios de las empresas operadoras, corresponderá establecer mecanismos que desincentiven, impidan y sancionen gravemente comportamientos oportunistas por parte de las empresas privadas para generar situaciones de conflicto que deriven en la ruptura del contrato.

Con relación a los factores endógenos, la principal conclusión que puede extraerse, tanto de la experiencia analizada como de otras relevantes en el ámbito local e internacional, es que los problemas de eficiencia, transparencia y

afectación de los derechos de los usuarios reales y potenciales son en su mayor parte comunes a la prestación privada y a la pública. De esta conclusión surge la principal recomendación que consiste en la necesidad de contar con un marco legal específico para la regulación de la prestación de los servicios y una organización institucional que incluya una entidad especializada y con cierta autonomía para el control.

La regulación de la prestación y las funciones de control deben tener como objetivos principales: (i) garantizar la sostenibilidad del servicio desde el punto de vista social, medioambiental, técnico y económico; (ii) determinar los incentivos adecuados de manera que la prestación propenda a la eficiencia, entendiendo por ésta la minimización de los costos de largo plazo de la prestación; (iii) la mayor eficiencia estará justificada por sus fines de equidad social, asegurando que las economías que se generen serán transferidas a la comunidad vía reducción de tarifas, aumento en la calidad del servicio prestado y mayor acceso de la población no servida; (iv) incentivar y responsabilizar al prestador y a sus directivos del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos, ajustado a principios de debida diligencia, buena fe y obligación de eficiencia; y (v) prever incentivos para que los usuarios hagan un uso racional del servicio.

Con este marco general, resulta clave entonces tener en cuenta los problemas y las lecciones reseñados para regular y controlar a la empresa prestadora privada, estatal o mixta. La teoría reconoce ampliamente los problemas que trae aparejado el desarrollo de una actividad en condiciones de monopolio. Los intentos para mitigar los problemas del monopolio mediante un ambiente competitivo durante la licitación para lograr precios de eficiencia, se diluyen rápidamente una vez que avanza la ejecución del contrato respectivo y todo se transforma en una relación bilateral con comportamiento oportunista por parte de la empresa y debilidades de las autoridades políticas, del poder concedente o del órgano de control y regulación, cuando existe.

El enfoque de "principal-agente" analiza esta relación bilateral, en la cual el principal delega la tarea de prestación del servicio a un agente fijando objetivos y mecanismos para alcanzarlos pero en un contexto en el cual el agente dispone de mayor y mejor información respecto del negocio administrado. Aquí confluye la teoría con la práctica, la primera vaticina problemas de "asimetría de información", de "captura" del principal por el agente y de "incentivos" para lograr una eficiente prestación del servicio; la segunda muestra que efectivamente el principal (poder concedente o regulador) carece de información suficiente para regular la conducta del prestador, que tiene menor capacidad y fortaleza institucional para confrontar a un

operador monopólico de envergadura, y que los instrumentos regulatorios no llegan a inducir comportamientos socialmente deseables del prestador.

Ahora bien, tanto la teoría como la práctica coinciden en afirmar que esta relación bilateral de principal-agente y sus problemas (principalmente ineficiencia y captura) también se tensan en detrimento de los usuarios cuando la propiedad del agente o empresa prestadora es estatal. Por lo tanto, el desafío de las políticas públicas sectoriales es lograr mecanismos ex-ante (marco regulatorio), y si fuera el caso del contrato ex-post (contrato o licencia), que mitiguen los problemas propios de un mercado monopólico y de una relación principal-agente en la cual, por lo general, el primero exhibe una posición débil. Sobre el particular, a continuación se presentan las principales recomendaciones ordenadas por tópicos.

### Para limitar la captura de la autoridad concedente y el regulador

- Implementar un sistema de participación y control de los usuarios en todos los aspectos que hacen a la gestión de la empresa prestadora, como la evaluación de informes anuales y opiniones sobre inversiones o resolución de reclamos.
- Transparentar las decisiones que los organismos de control realizan para, de esta manera, evitar la captura por parte de la empresa regulada a costa de los beneficios de los usuarios.

### Para implementar y fortalecer las funciones de regulación y control

- Reglamentar de forma específica el tipo de decisiones que debe tomar el regulador, los medios y procedimientos a utilizar, la información a requerir y la revisión de los informes a recibir de la empresa prestadora.
- Fijar un esquema preciso de sanciones por incumplimientos que deberán ser disuasorias por su incidencia, entidad y magnitud.
- Reglamentar la capacidad sancionatoria del ente regulador, como elemento clave para incentivar o corregir comportamientos del prestador, limitando la capacidad de recurrir administrativamente por parte del prestador.
- Contener previsiones respecto de la organización de la estructura del ente regulador de acuerdo a la definición de funciones y la evaluación de las tareas específicas, previendo la formulación de un plan estratégico plurianual y cálculo del presupuesto con financiamiento asegurado.
- Seleccionar el personal directivo y técnico por concurso, exigiendo experiencia y

PAÍSES MIEMBROS



especialización adecuadas, determinando sus responsabilidades y funciones, el régimen salarial y de promociones.

### Para cumplir con el plan de inversiones y garantizar el acceso a los servicios de la población de bajos ingresos

- Formular un plan de desarrollo de los servicios consistente y sustentable, priorizando la satisfacción de las demandas sociales.
- Definir ex-ante la estructuración económico-financiera de la prestación incluyendo, si fuera el caso, la retribución al aporte de capital privado acorde con los riesgos que se asumen, conciliando los niveles tarifarios de la población de bajos ingresos con la capacidad de pago de la misma.
- Para alcanzar en el menor plazo posible la universalización de los servicios y mitigar los conflictos derivados de los consecuentes incrementos tarifarios, el Estado deberá tener una participación activa en el financiamiento de los planes de inversión mediante aporte de fondos del presupuesto o tomando créditos a largo plazo.
- Implementar mecanismos de resguardo de los fondos asignados a la inversión —tanto los provenientes de las tarifas como los de aporte estatal— que garanticen que los mismos sean aplicados según lo previsto; en este sentido, la figura de fideicomiso puede resultar una de las vías adecuadas.
- Crear sistemas de subsidio para la población de bajos ingresos tanto para la expansión de los servicios como para el pago de las facturas. Si bien sería preferible contar con aportes externos para otorgar subsidios directos, una alternativa es crear fondos con aportes de los usuarios de mayor capacidad de pago y otorgar los subsidios (cruzados) mediante un procedimiento focalizado con el uso de una encuesta estructurada a fin de minimizar los errores de exclusión e inclusión.

### Para mitigar los conflictos de las discusiones tarifarias y el efecto de perturbaciones macroeconómicas

- Resulta conveniente disponer de un régimen tarifario basado en la micromedición de los consumos, que induzca a un uso racional de los recursos y simplifique la base de facturación para facilitar la comprensión por parte de los usuarios y las tareas de control y regulación de los ingresos del prestador.
- Definir el sistema de recuperación de los costos de la prestación, si éste será parcial o total a través de los ingresos tarifarios, y en el caso de que sea parcial, cómo se proveerán los

fondos necesarios y cómo se instrumentarán los arreglos institucionales y financieros para asegurar los fondos necesarios para la sustentabilidad de la prestación.

- Explicitar ex-ante la distribución de los riesgos de la gestión de la prestación entre el Estado y la empresa operadora, y considerarlos de manera transparente en el contenido del contrato y en la ecuación económica-financiera del negocio, previendo mecanismos de mitigación y de ajuste contractual que permitan enfrentar de forma racional y equitativa los eventos que pudieran modificar en el futuro el equilibrio económico-financiero, evitando tanto el oportunismo del poder concedente como el de la empresa prestadora.
- Establecer regulaciones específicas del nivel de endeudamiento a fin de evitar los impactos de las perturbaciones macroeconómicas y el oportunismo de la empresa al momento de “compensar” los costos, lo que deberá efectuarse de forma consistente con la distribución de riesgos acordados ex-ante.

### Para revelar información de la prestación

- Definir los informes a emitir por el prestador, su periodicidad y su contenido: plan de negocios, plan de inversiones, informe de servicio e inventario anual, estados contables trimestrales, ejecución financiera mensual e informes para las revisiones tarifarias periódicas.
- Normar los elementos del plan de cuentas regulatorias que deberá aplicar el prestador, especificando el tipo de plan, las cuentas a incluir, la desagregación y centros de costos a utilizar, así como las instrucciones para la registración (contabilidad regulatoria).
- Formular e implantar instrumentos que permitan al regulador el desarrollo de información propia para determinar los costos eficientes al que se deberá ajustar el comportamiento del prestador. La metodología deberá tener un enfoque integral comprendiendo aspectos de diseño técnico (demanda, activos e inversiones, funcionamiento de redes y plantas, costos operativos, innovaciones de procesos y cambios tecnológicos) y económicos (funciones de demanda y consumo, costos operativos e inversiones, indicadores de eficiencia global y de la industria, costo de capital y financiamiento óptimo).
- Prever la intervención de certificadores o auditores de la información técnica y contable del prestador contratados por el poder concedente o el regulador, evitando, de esta forma, la captura de éstos por parte del prestador.
- Desarrollar sistemas de información

comparativa o “benchmarking”, fijando indicadores a informar, mercados y compañías para comparar con empresas de Argentina y del exterior.

### Para mejorar la competitividad, la transparencia y la eficiencia de la empresa prestadora

- Establecer un régimen de compras y contrataciones para asesorías técnicas, insumos y obras con definiciones respecto de tipo de actos a regular, montos, procedimientos, registro de proveedores, pliegos, auditoría externa, obligaciones de concurrencia e información y la difusión adecuada.
- Imponer obligación de eficiencia en la gestión del prestador, con sanciones por incumplimiento e instrumentar mecanismos para que las ganancias de eficiencia sean transferidas a los usuarios.
- Implantar procedimientos regulatorios que fortalezcan la capacidad de imponer e inducir metas de mejoramiento de los niveles de eficiencia de la prestación.
- Sin menoscabo del aprovechamiento de las economías de escala, en servicios de dimensiones metropolitanas, debería analizarse la viabilidad técnico-económica de separaciones regionales o funcionales de los servicios, incluso para facilitar la participación de otros prestadores mediante contratos tipo construir, operar y transferir (BOT), particularmente en inversiones de plantas de tratamiento de efluentes.
- Fijar el objetivo o posibilidad de abrir el capital de la empresa prestadora al mercado de capitales para, simultáneamente, conseguir financiamiento voluntario de sus inversiones y tender a mejorar el sistema de información sobre la gestión.

Establecer un sistema de remuneración del personal de la empresa prestadora que contemple premios por desempeño o por resultados.



## Reducir el déficit regulatorio en los servicios públicos

El documento "Equidad, desarrollo y ciudadanía" analiza retos del desarrollo de la región desde el punto de vista de políticas públicas, en el marco del complejo y dinámico proceso que representa la globalización.

El proceso de privatización de los servicios públicos en la región ha obedecido a una serie de motivos financieros, así como a cambios en los paradigmas políticos y económicos. Dicho proceso se ha generalizado progresivamente en la región desde mediados de los años ochenta, aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países. El análisis de la situación revela, a grandes rasgos, una percepción de que la cantidad y calidad de los servicios públicos privatizados ha mejorado. Este proceso ha dejado dos lecciones importantes: (i) la primera de ellas es que la definición del marco normativo y regulatorio, así como el diseño e implantación institucional de los entes encargados, debe preceder al proceso mismo de privatización; de lo contrario, las reformas pueden ser inestables y dar lugar a transferencias patrimoniales y de ingresos injustificadas, algunas veces de elevada cuantía; y (ii) la segunda lección subraya la conveniencia de establecer una nítida división entre las funciones de formulación de las políticas sectoriales de desarrollo, de regulación y de operación de los servicios. Esta diferenciación representa un avance institucional importante y, por ello, es recomendable aun en aquellos casos en que se decida mantener la provisión pública de servicios.

En los años noventa se produjo un avance significativo en la regulación de los mercados. Sin embargo, donde no es posible garantizar condiciones competitivas, la experiencia regional demuestra que es necesario perfeccionar los marcos y las prácticas regulatorias. En algunos países se observa un déficit al respecto y, en otros, han surgido nuevos desafíos como consecuencia de la maduración de los mercados.

Las nuevas modalidades de coordinación de las actividades de servicios públicos plantean dos tipos básicos de problemas que requieren ser respondidos sobre la base de esquemas regulatorios. En primer término, buena parte de las actividades de servicio público carecen naturalmente de las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de mercados competitivos. En tales actividades, se debe construir un contexto más propicio a la competencia por medio de la reorganización productiva y de mecanismos institucionales y regulatorios. En segundo lugar, la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados (maximizar ganancias) no coincide necesariamente con las finalidades sociales globales que deben cumplir actividades tan básicas como las de los servicios públicos como requerimientos de cobertura, calidad y costo.

Si bien es importante privilegiar opciones que permitan aprovechar las ventajas de la inversión y gestión privadas, también es necesario garantizar la sostenibilidad de las reformas en términos de mayor eficiencia, más amplia cobertura, adaptación al cambio tecnológico, intensificación de la competencia, mejoramiento de la calidad y prestación de nuevos servicios. En este contexto, la regulación es el instrumento idóneo para armonizar intereses públicos y privados en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

Por otra parte, se sabe que el sistema de mercado funciona sobre la base de transacciones de derechos individuales de propiedad, que se instrumentan mediante contratos y cuyos conflictos se resuelven en cortes nacionales o internacionales. A este respecto se debe señalar que existe actualmente una tendencia a trasladar conflictos que involucran inversión extranjera a cortes internacionales, aun en aquellas situaciones en que la jurisdicción nacional fue una condición establecida en el contrato. Esto significa

que es esencial tomar en cuenta y evitar los eventuales condicionamientos respecto de la regulación en el ámbito nacional que puedan derivarse de acuerdos y otras iniciativas en progreso en el plano internacional. Este tipo de asuntos reclama la máxima claridad y precisión contractual, a fin de prevenir que un país que acordó la jurisdicción nacional como condición del contrato sea sorprendido con procedimientos arbitrales externos.

Entre las principales conclusiones que se derivan del análisis efectuado en dicho documento, conviene resaltar, en primer lugar, que prácticamente en ningún país de la región existe una legislación general sobre la regulación de los servicios públicos. El resultado ha sido el predominio de sistemas nacionales fragmentados y una falta de consagración legal de los principios elementales de los servicios públicos. Por ello es necesario que los países tengan presentes las experiencias extrarregionales de ajustes regulatorios, a fin de mejorar sus sistemas y contar con marcos previos generales con vistas a regulaciones futuras. Es particularmente importante disponer de estos marcos generales antes de suscribir contratos específicos.

Al elaborar estas normativas se deberá tener en cuenta que, si bien el comportamiento de las empresas de servicios se rige fundamentalmente por la regulación, también es determinado por legislaciones más amplias como, por ejemplo, las leyes de defensa y promoción de la competencia, y también por otras específicas, entre ellas las que reglamentan los contratos y el control de ciertos recursos naturales (por ejemplo, el agua).

En cuanto a los marcos regulatorios específicos, es conveniente respetar principios mínimos que permitan el control de actividades y sus objetivos conexos: servicio adecuado en calidad y cantidad; tarifas razonables; suministro de información; acceso a instalaciones y recursos naturales clave; y normas contables obligatorias, procesales y de resolución de conflictos que aseguren la transparencia y la imparcialidad. Este tipo de regulaciones sólo debería morigerarse cuando se perciba claramente que las estructuras de mercado permiten una competencia efectiva.

Las posibilidades de competencia varían según la naturaleza de la actividad, por lo que es erróneo aplicar un esquema teórico general y único. Cabe señalar, en este sentido, que en la región se han adoptado en algunas ocasiones sistemas regulatorios que suponen opacidad, cuando ésta no existe en la práctica. Convendría que los países establecieran el principio de la capacidad regulatoria residual, entendida como la capacidad necesaria para remediar el déficit en materia de regulación cuando las expectativas iniciales de desempeño y comportamiento no se cumplan.

La importancia de las instalaciones esenciales, así como la necesidad de garantizar un acceso adecuado y oportuno a ellas, no siempre se reconoce claramente y, por ende, las normas y prácticas respectivas suelen ser insuficientes o débiles. De manera similar, pese a avances significativos, la región muestra carencias en cuanto a su capacidad institucional para regular las actividades de sociedades de cartera (holdings) y conglomerados. Por cierto, las empresas no tienen derechos adquiridos para funcionar monopólicamente sin regulación de conductas, pero tampoco basta con esta legislación. Es necesario disponer, además, de normas para manejar los problemas de las sociedades de cartera, las transferencias y triangulaciones entre grupos empresariales; es decir, instrumentos que permitan regular el comportamiento de los sujetos que determinan la estructura de los mercados.

En algunos casos, puede necesitarse reajustar las prácticas, contratos y regulaciones vigentes; sin embargo, para hacerlo se requiere de información adecuada, a fin de fundamentar la lógica de las acciones, así como de respeto al principio de la rentabilidad razonable, para no afectar a la garantía constitucio-

nal de la propiedad. Estas medidas tienen claros antecedentes en las experiencias de países como los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyos sistemas de regulación maduros tienen un elemento en común: promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios, sin cobros excesivos a los usuarios. Varios de los sistemas regionales analizados, sin embargo, garantizan rentabilidades mínimas, pero no establecen topes; otros no contemplan el criterio de la ganancia razonable. Estas carencias deberían remediarse, pues la razonabilidad tarifaria es una importante garantía para usuarios y prestadores.

Asimismo, la integración en la normativa de pautas de calidad del servicio y las penalidades por su violación, al igual que la información a los usuarios, son elementos relevantes que requieren ser considerados más detalladamente en la regulación regional. Vale recordar que una regulación deficiente equivale a gravar a los usuarios con un impuesto adicional, lo que atenta contra la equidad. De hecho, se ha señalado que las empresas prestadoras de servicios en países en desarrollo obtienen ganancias excesivas.

En la región se han realizado esfuerzos por sustituir sistemas de subsidios cruzados por subsidios focales. Sin embargo, no en todos los países se dan las condiciones políticas, tributarias y de auditoría que permitan pasar de un sistema a otro. Además, todavía persiste la práctica de otorgar subsidios y garantías a las empresas, lo que reduce en la generación de pasivos contingentes.

La protección y participación de los consumidores es un fenómeno relativamente nuevo en la región. Recién a partir de mediados de los años ochenta, varios gobiernos comenzaron a promulgar leyes en que se reconocen los derechos de los consumidores y se establecen mecanismos para su protección. No obstante, los actuales marcos regulatorios presentan aún importantes insuficiencias. Un tema crítico es la fijación de tarifas, cuyos procedimientos se han ido transformando, en algunos casos, en un simple ejercicio de negociación entre empresas y reguladores.

En la región, y también en la experiencia internacional, existen variantes respecto de la modalidad de inserción institucional del ente regulador, su configuración y su grado de autonomía relativa. Este tema, que depende en gran medida de cada contexto institucional específico, debería concitar mayor atención en la región, ya que se registran varios ejemplos de captura del ente regulador, cuando no del proceso regulatorio en su conjunto. Como regla general, para minimizar dicho riesgo parecería conveniente establecer un sistema de atribuciones más balanceado, con controles recíprocos y mayor responsabilidad.

Como es sabido, la asimetría en materia de información afecta seriamente a la calidad de la regulación: por ejemplo, en la región son pocos los países que cuentan con sistemas contables obligatorios y uniformes que permitan reducir a un grado aceptable la incidencia de esa asimetría en la eficiencia y transparencia del proceso regulatorio, sobre todo en el ámbito tarifario. La falta de información adecuada torna compleja la justificación de la regulación, puesto que su aceptabilidad legal es una función de su razonabilidad y ésta, a su vez, depende de la comprobación de los hechos que la fundamentan. Además, reduce la protección y capacidad de acción de los usuarios, cuyas bases y medios de participación son, de por sí, muy limitados.

Por último, un aspecto que debe ser objeto de creciente atención es que mientras las empresas se manejan en ámbitos cada vez más globales, los órganos reguladores siguen siendo nacionales. Los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían si se promovieran los contactos, el intercambio de información y el diseño de estrategias comunes, a nivel regional y subregional, entre los entes regulatorios y las entidades pro competencia.



La División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas tiene a su cargo las áreas temáticas de: Agua, Energía, Minería y Transporte e Infraestructura. Esta División aborda la contribución al desarrollo sostenible de los recursos naturales, sus bienes y servicios relacionados, así como del transporte y la infraestructura pública de los países de la región. Está constituida por la Unidad de Recursos Naturales y Energía y la Unidad de Servicios de Infraestructura.

División de Recursos Naturales e Infraestructura  
Edificio Naciones Unidas  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
Casilla 179-D  
Santiago de Chile  
Tel: (56-2) 210-2257  
Fax (56-2) 208-0252, (56-2) 228-1947  
<http://www.cepal.org/drne>