

Inversiones Retrasadas , Servicio Denegado: Funciones Regulatorias y Desempeño del Sector

Por Sanford Berg and Lynne Holt*

Public Utility Research Center
University of Florida

Este artículo es el segundo de una serie acerca de como el diseño de una nueva Comisión de Regulación Independiente (CRI) afecta el desempeño del sector agua de un país. El primer artículo mostró como los usuarios y los proveedores de servicio pueden beneficiarse de un proceso de regulación bien fundamentado. Una de las mayores responsabilidades de las instituciones regulatorias es la aprobación del esquema tarifario oficial que especifique el precio programado para la empresa prestadora y las condiciones ó términos que gobiernan las tasas y cargos. Las tarifas buscan balancear varios objetivos tales como eficiencia económica, justicia entre los grupos de usuarios, capital, ingresos suficientes (para cubrir costos y parte de necesidades financieras) , estabilidad de retornos, entendimiento entre usuarios y tomadores de decisiones y promoción del uso racional del agua. Las nuevas tarifas necesitan evitar los saltos bruscos de precios y ser fáciles de implementar. Por último, las tarifas deben ser diseñadas de manera que la empresa prestadora pueda demostrar su capacidad para cumplir sus obligaciones con sus acreedores (Boland , 1993). Las reformas extensas y completas, pueden parecer inútiles si los consumidores, empresas prestadoras y otras partes afectadas por las nuevas tarifas las rechazan. En los siguientes párrafos trataremos acerca de las herramientas que necesitan los reguladores para promover un buen desempeño por parte de las empresas prestadoras de servicio.

Una efectiva regulación de servicios públicos depende en alto grado de la legalidad de la autoridad concedida y de los recursos suministrados por la autoridad a los reguladores de los servicios de agua y saneamiento. Aún si los reguladores tienen adecuada autoridad y recursos, ellos deben poseer valores y principios que reflejen una visión de las prioridades que son compartidas por el sector (Berg, 2001) . Además, el proceso regulatorio debe evitar las decisiones de micro-gerencia y el tratar de predecir las decisiones de las empresas de servicio. Más bien , las reglas regulatorias deberían proveer incentivos para contener costos y expandir los sistemas introduciendo elementos competitivos donde sea posible.

* Este artículo se tradujo por José Moquillaza y Maria Luisa Corton. Reconocemos permiso concedido por *Water21* para reimprimir este artículo en Español. La versión inglesa apareció en la publicación de *Water21* en diciembre 2001 que es publicada por la Asociación de Agua Internacional/International Water Association (www.iwahq.org.uk).

A continuación se describen nueve funciones que poseen implicaciones para los objetivos centrales de la regulación efectiva de agua y saneamiento. Estas funciones ayudan a garantizar que las empresas prestadoras mantengan costos y precios tan bajos como sea posible. Las empresas prestadoras eficientes están, con seguridad, mejor posicionadas para atraer capital de fuentes públicas ó privadas para expansiones de infraestructura ó mejoramientos de la red. Una ó más partes interesadas podrían oponerse a la inclusión ó ejecución de estas funciones en el organismo regulador. Sin embargo, el impacto neto de denegar al organismo la autoridad legal necesaria ó recursos necesarios debilitaría significativamente el desempeño del sector.

1. *Licencias que especifican estándares de operación y calidad con impacto sobre costos y tarifas.* Con frecuencia, los organismos reguladores tienen la responsabilidad de emitir un “*certificado de uso*” que provee capacidad adicional a las empresas prestadoras cuando una inversión de capital de una nueva obra ha finalizado. Generalmente, la empresa que ha sido “*certificada*” debe adherirse a los estándares bajo los cuales las instalaciones serán diseñadas, construidas y operadas, incluyendo los estándares ambientales. Estos estándares se especifican antes de que la obra inicie su operación. El CRI debe monitorear el cumplimiento de estos estándares para asegurar que la calidad del agua y tratamiento y el nivel de servicio a los usuarios no se vea perjudicado.

Aún cuando los directivos de las empresas puedan ver estas acciones como intrusas, que requieren de mucho tiempo y además costosas, los estándares pueden clarificar las expectativas del regulador y promover la transparencia. Dado que los consumidores saben lo que esperan de las empresas prestadoras, son más receptivos a los precios que ellas pautan. Claro que existe un delicado y debatible balance entre los estándares que persiguen alcanzar dichos objetivos y la micro gerencia de las operaciones de dichas empresas.

2. *Mandatos de inversión y estándares de desempeño de calidad tienen implicaciones de costos/tarifas ya que estos involucran recursos.* Muchas empresas prestadoras tienen obligaciones de expansión del servicio como parte de sus responsabilidades contractuales. Además, los usuarios están dispuestos a pagar por un determinado nivel de calidad de servicio; no obstante, inversiones y estándares de desempeño tienen implicaciones en el costo del servicio. Para proteger a los usuarios de los precios excesivos mientras se está asegurando la confiabilidad y otros estándares adoptados, la CRI necesitará prescribir procedimientos y estándares para programas de inversión, incluyendo criterios de expansión al mínimo costo y licitaciones competitivas.

Nuevamente, el hecho de la excesiva micro-gerencia puede no ser bien vista por los gerentes de las empresas prestadoras y también por los proveedores. No obstante, la protección al consumidor es la principal responsabilidad de la regulación. Además, los mandatos de inversión reflejarán las prioridades nacionales en el sector; el organismo regulador debe monitorear el cumplimiento de los programas de expansión de capacidad. Si la CIR no tiene autoridad para penalizar a las empresas prestadoras por no cumplir con sus obligaciones, los mandatos de

inversión pueden ser considerados como una herramienta de relaciones públicas en lugar de un objetivo nacional serio.

3. *El monitoreo de los datos de costos, ingresos y desempeño es esencial para la determinación de tarifas.* Las empresas prestadoras deben estar preparadas para darle a la CRI cualquier información concerniente a sus instalaciones y operaciones las cuales son necesarias por el regulador para determinar las tasas o llevarlas a la práctica. Es también una práctica cotidiana para las firmas reguladas la preparación de información financiera auditada con base anual para facilitar la revisión del regulador. Más aún, el regulador necesita la autoridad para penalizar firmas que no cumplan con entregar información requerida. De igual manera, la CRI debe desarrollar procedimientos para tratar aspectos especiales tales como morosidad en el pago del servicio, condiciones de servicio no seguras, uso indebido, reconexión del servicio, renuencia de la prestadora a atender a los usuarios, accidentes y quejas de los usuarios .

Con tal listado de tareas surge la posibilidad de abuso del poder de gobierno. Requerimientos excesivos de información incrementan los costos de la empresa prestadora. En última instancia estos costos serán trasladados al consumidor. Por esa razón, la CRI debe ser razonable en sus requerimientos con vista a minimizar el riesgo de deterioro de sus relaciones de largo plazo con las firmas bajo su jurisdicción.

4. *Las tarifas determinan ingresos suficientes para cubrir costos de operación y capital tal como retornos, valor de activos, préstamos diferidos, etc.* El nivel de la tarifa se basa en los ingresos requeridos para la sostenibilidad financiera, incluyendo retornos justos al capital del inversionista. La estructura de la tarifa se refiere al diseño y uso de una tasa que promueva el eficiente uso de recursos escasos y equidad. (ej: precios estacionales, estructura por bloques, etc.) Subsidios cruzados implícitos caracterizan la mayoría de las tasas diseñadas en mercados emergentes, por ello los reguladores deben considerar si el enfoque está dirigido realmente a la equidad ó al acceso por parte de los usuarios de bajos ingresos. En algunos países la aprobación formal de cambio en las tarifas se toma en un consejo de ministros ó una autoridad más alta aún.. Si otro cuerpo político puede desautorizar las decisiones de la CRI, entonces el CRI no es verdaderamente independiente y su credibilidad es cuestionable (Smith, 1997).

Algunos usuarios pueden beneficiarse de los subsidios cruzados existentes y encontrarán como no deseable el rebalanceo de tasas. No obstante, si la estructura de precios contiene subsidios no previstos, los principales beneficiados serán los políticamente poderosos, no los pobres ni aquellos que no cuentan con una conexión de servicio. Las estructuras de precios concebidas con deficiencia con subsidios no previstos, frecuentemente resultan en ingresos insuficientes, convirtiendo en problemático el financiamiento de nuevas inversiones. Educar a todos los grupos de interés acerca de las implicaciones de subsidios no contemplados, viene a ser una tarea compartida entre la CRI y los líderes políticos comprometidos con el desarrollo del sector.

5. *La contabilidad uniforme provee datos comparables de costos (producción, distribución, tratamiento) para el diseño de tarifas.* A nivel mundial los reguladores tienen la función de formular sistemas de contabilidad uniforme. En el caso de agua, es importante que los datos sean asignados a las actividades apropiadas de tal forma que la CIR pueda revisar el desempeño de la empresa prestadora en cada etapa del abastecimiento a los consumidores. Más aún, la separación de los números facilitan el análisis comparativo (benchmarking) – esta es una herramienta que permite al regulador obtener información específica sobre el desempeño en empresas prestadoras en comparación con la información de empresas similares en el mismo sector.

Los indicadores de desempeño utilizados en el análisis comparativo pueden variar según la jurisdicción. Por ejemplo, el ente regulatorio del Reino Unido (Ofwat), ha evaluado el desempeño de las empresas de agua utilizando, entre otros, los siguientes indicadores: propietarios en riesgo de baja presión, propietarios afectados por interrupciones no planeadas del servicio de 12 ó más horas, población afectada por rupturas de cañerías, reclamos sobre facturación no atendidos (más de 5 días laborables) y facturación no basada en lectura de medidores. El desempeño de la empresa prestadora es medido por cada indicador contra niveles predeterminados. Si el desempeño se encuentra por debajo de un nivel aceptable, podría serle requerido a la empresa prestadora acciones correctivas para mejorar la calidad del servicio. Más aún, la CIR puede usar la información derivada del análisis comparativo para premiar ó penalizar una empresa prestadora en términos del precio que esta pueda cargar a los consumidores. La gerencia de la empresa prestadora también puede usar esta información para la revisión gerencial, planeamiento estratégico, contratación del servicio a terceros, reportes a inversionistas y/o agencias multilaterales y análisis de adquisición de nuevas plantas. (Blankenship et al, 1998). Algunas veces, las empresas prestadoras podrían estar en desacuerdo con los reguladores sobre la aplicabilidad de mediciones de desempeño para sus circunstancias específicas.

6. *El arbitraje entre compañías y consumidores es necesario para resolver disputas.* Las disputas pueden surgir en un número de áreas, incluyendo aquellas concernientes al rebalanceo de precios, calidad de servicio y expansión de la red. La CIR necesita la autoridad para legislar en aspectos bajo su jurisdicción. Adicionalmente, tanto empresas prestadoras como sus usuarios, necesitan ver la CIR como un ente justo y con equidad en la forma de tratar los aspectos que le concierne.

La resolución de disputas puede ser muy costosa e intensiva en tiempo. Las disputas pueden ser basadas en fallas percibidas para cumplir sus compromisos pueden ser usadas como estrategia para demorar la implementación de las medidas ordenadas por el CIR. Entonces, una forma para reducir la hostilidad resultante de desacuerdos es el proveer de procedimientos muy claros para la revisión de quejas y reconciliación de posiciones adversas. Algunas veces los talleres pueden resolver temas técnicos cuando la CIR y la empresa prestadora están en

desacuerdo sobre la interpretación de reglas e implicaciones de algún aspecto en particular. En el área de desacuerdos de los usuarios, promover las juntas de asesoría a los ciudadanos representa una forma para que la CIR le de a las partes interesadas oportunidad de obtener conocimiento acerca de como opera el sector dándoles además la oportunidad de manifestarse a respecto.

7. Las auditorias de gestión promueven la reducción de costos / tarifas. Típicamente, la CIR revisa los aspectos organizacionales de las prestadoras de agua en forma regular para asegurar efectividad de costos y un continuo y eficiente servicio de agua. Bajo cronogramas acordados, la CIR también revisa la efectividad de desempeño en las compañías (logradas a través de planes de incentivos y contratos de gestión) para lograr indicadores de eficiencia aceptables. La CIR puede necesitar autorización para solicitar a las empresas prestadoras la adopción de acciones correctivas por desempeño inaceptable y , de ser necesario, fijar objetivos para mejora del desempeño.

La credibilidad de la regulación depende de cómo los inversionistas y consumidores perciben las auditorias de gestión. Por una parte, estudios modificados con motivaciones políticas que producen costos no autorizados arbitrariamente producirán retornos bajos no razonables. Estas auditorias dañan el clima de inversión. Por otra parte, estudios independientes a veces pueden identificar genuinas oportunidades para contener costos y fortalecer el desempeño gerencial. Es estos casos, el manejo de la prestación del servicio puede ser mejorado con información desarrollada en el proceso regulatorio. Tanto los inversionistas foráneos (por las empresas prestadoras propiedad de propiedad privada) como los líderes ciudadanos (por las empresas prestadoras propiedad del estado) están en desventaja de información frente a los gerentes de las empresas prestadoras. Por lo tanto, la CIR debe fortalecer incentivos para un buen desempeño a través de auditorias de gestión regulares (y justas).

8. La política de Recursos Humanos en la CRI y en las empresas prestadoras tienen implicaciones en los costos y tarifas. El reclutamiento y entrenamiento del equipo profesional garantiza la particular atención como parte de las responsabilidades gerenciales regulares ya que la implementación de las políticas depende de la calidad de las personas que realizan los análisis regulatorios. Además, las políticas remunerativas necesitan ser lo suficientemente flexibles para reclutar profesionales capaces y retener a aquellos con experticias desarrolladas. En muchos países, la estructura salarial gubernamental no es competitiva con aquellas disponibles en la industria privada. Dado que el personal clave es quien que evalúa las empresas a medida que las políticas son implementadas, es esencial que sus salarios sean comparables con aquellos de quienes pertenecen al sector privado.

La provisión de servicios de agua y alcantarillado requieren una combinación de sistemas de información, capacidades de ingeniería, análisis financiero, capacidades gerenciales y motivación por el trabajo. Las empresas prestadoras necesitan tener procedimientos para la creación de un equipo profesional capacitado el cual será requerido para la operación de equipamiento sofisticado y para la selección de tecnologías adecuadas para alcanzar los

estándares de calidad del servicio. De igual manera, la CRI necesita ofrecer programas de educación continua que aseguren que los profesionales tienen las capacidades requeridas para un desempeño exitoso en las nueve funciones aquí identificadas.

9. *Los informes sobre costos y tarifas enfatizan el actual y futuro desempeño tanto para compañías individuales como para todo el sector.* Una CRI puede presentar reportes relacionados a actividades del sector a una autoridad de más jerarquía. Dada la experticia formada en una CRI, es apropiado que provea información y asesoría a dependencias de gobiernos y ministerios que correspondan. Casi todas las CRI preparan y distribuyen al público en general un reporte anual sobre las actividades regulatorias y el desempeño del sector, lo cual promueve la transparencia. Además, las CRI publican con frecuencia informes de regulación y disposiciones sobre aspectos tarifarios en Internet.

La responsabilidad a cargo de la CRI requiere que todos los grupos de interés se mantengan informados de los avances del sector. Se cumplieron los objetivos? Qué temas requieren ser tratados por quienes elaboran las políticas? Cómo se compara el desempeño actual con el de naciones comparables? Por una parte, los informes y estudios pueden ser una excusa para retrasar decisiones hasta que los estudios concluyan: “parálisis por análisis” es una estrategia usada para prolongar el status quo. Por otra parte, los reportes y estudios pueden ser la base para iniciativas de nuevas políticas o para informar a los entes interesados de las actividades actuales. Además, un cuidadoso compendio histórico de las decisiones regulatorias provee información de soporte a todos los grupos de interés y promueve la predictibilidad de la regulación - al establecer las bases de las decisiones. Aún cuando los reportes representan un aspecto de la regulación, ellos deben ser vistos como “insumos” que finalmente promoverán el mejoramiento del desempeño del sector.

Estas nueve funciones son manejadas de forma diferente en cada nación. No obstante, es en el interés de los entes interesados que la CRI posea autoridad legal, financiera y recursos profesional, y los valores comunes que promuevan confiabilidad, credibilidad y legitimidad.

Referencias

Berg, Sanford (2001). “Sustainable Regulatory Systems: Laws, Resources, and Values.” *Utilities Policy*, forthcoming.

Blankenship, Linda, Myron Olstein, and Barry Liner (1998). "Metric Benchmarking." *Journal of the American Water Works Association* 90 (6), pp. 57-62.

Boland, John J. *Pricing Urban Water: Principles and Compromises*. Prepared for Water Resources Update. October 11, 1993.

Smith, Warrick (1997). "Utility Regulators -- Roles and Responsibilities." *Public Policy for the Private Sector*. The World Bank Group.