

"Políticas Tarifarias y Regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el derecho humano al agua y al saneamiento"

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CEPAL, Santiago de Chile, 8 de julio de 2013

La regulación bajo modelo de prestación pública El cambio conceptual de la regulación en un escenario de prestación pública

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua Ing. Daniel Greif - Uruguay

daniel.greif@ursea.gub.uy













Marco Conceptual de la Regulación

Objetivo

 Mejorar la eficiencia y alcance de los servicios públicos.

Medio

 Introducir la competencia, y la gestión e inversión privada.

Condicionantes

- Marco Regulatorio explícito.
- Instituciones de Regulación independiente.

Características particulares de los servicios públicos de redes

- Clientes cautivos
- Fuertes inversiones hundidas
- Fuertes externalidades (sociales, productivas, ambientales)

En definitiva

- Mercados imperfectos
- Necesidad de políticas activas y regulación

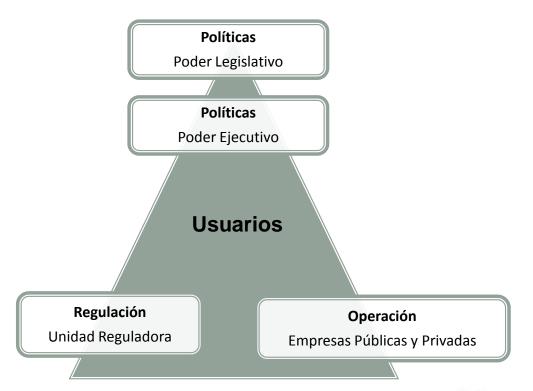
Mercado - Estado





Diseño Institucional de la Regulación









La formulación de Políticas

▶ El rol del Estado

A través del Poder Legislativo y Ejecutivo.

En su defecto:

- Los actores del Mercado
- Los Organismos de Financiamiento Internacional
- El Regulador
- El Usuario (salida)



Qué implica un Operador Publico?

Internalizar actividad industrial a la estructura del Estado

- Todas las actividades
- Sólo Operación y Mantenimiento
- Sólo Inversión
- Algunas actividades (tercerizaciones)

Justificaciones o Ventajas

- Modelo existente. No siempre el mercado está dispuesto a actuar.
- Control directo vs. Control de resultados.
- Desconfianza en la operación privada.

"Cuestionamientos"

Eficiencia productiva. Interferencia política.



La operación por el sector público en el mundo

► Estudio ONU-2005

Conclusiones GT ROP - Aderasa

- Aspectos de Escala
- Procesos Políticos

PAIS	Creación UR
COSTA RICA	1986
Perú	1992
Ecuador	1994
Colombia	1994
Panamá	1996
Chile	1998
Nicaragua	1998
Paraguay	2000
Uruguay	2002
Honduras	2003

Participación EP en el Gasto del Estado	EP % GDP	EP % inversión
Países de Ingreso Alto	8%	13%
Francia	47%	
Alemania	33%	
USA	21%	
Paises de Ingreso Medio	9%	17%
Chile	22%	
India	14%	
China	8%	
Países de Ingreso Bajo	14%	28%

Situación operación	Atomizacion
Monopolio PRIVADO	Baja
Predominancia PRIVADA	Alta
Distribucion Publica y Privada	Alta
Predominancia PUBLICA	Alta
Monopolio PUBLICO	Baja





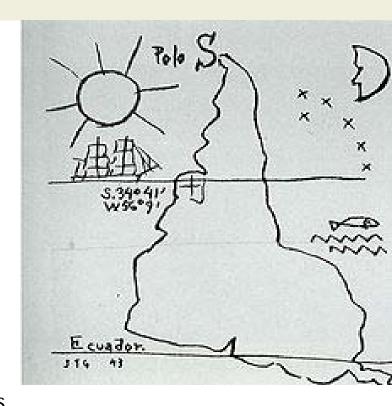
Desarrollo de la Regulación en Uruguay

- ETAPA inicial (1997-2005)
 Contexto de políticas neoliberales.
 Desarrollo de un modelo regulatorio liberalizado.
- ETAPA revisión e implementación (2005-2012) Contexto de políticas activas del Estado. Revisión e Implementación del modelo regulatorio.

DESAFIOS

Adaptar el modelo regulatorio para un contexto con fuerte presencia de Empresas Públicas operadoras en monopolio.

Aprovechar la separación de roles para fomentar la trasparencia, los derechos de los usuarios y la eficiencia de las Empresas Públicas.







Roles asignados a la regulación en Uruguay

Regulación – Elaboración normativa de Calidad y Seguridad

> Fiscalización y Control de Actividades Reguladas

> > Asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo (normativas, tarifas, etc)

Atención de Denuncias y Reclamos



Estructura de mercados y tipos de regulación en Uruguay

Sector

Gas

Agua y Saneamiento

Electricidad

GLP

Combustibles

Producción -Generación -Importación

Ancap – MGas

OSE (*)-**IM**

UTE - **Salto Grande** - Generadores Privados

ANCAP

ANCAP

Transporte -

Trasmisión -Envasado

GCdelSur

OSE (*)-IM

UTE

Gasur - Megal

Ducsa - Petrobras - Fsso

Distribución -Comercialización

MGas - Conecta

OSE (*)-IM

UTE – Grandes Consumidores

Ducsa - Riogas - Acodike - Megal

Ducsa - Petrobras -

Monopolios legales públicos

Regulación por contratos

Regulación de Conductas





Estructura de mercados y tipos de regulación

Sector

Observación y asesoramiento al PE en la definición de tarifas y el control del cumplimiento de normativas. Comunicación a la población de criterios y derechos. Recepción y tratamiento de denuncias y reclamos. Defensa del Consumidor. Contribución a la Transparencia obligando autoregulación ordenada.

Gas

Apoyo al PE en la definición de tarifas y control del cumplimiento de normativas de seguridad y cobertura.

Agua y Saneamiento

Revisión normativas PE. Fiscalización calidad de agua potable. Observación de tarifas.

Electricidad

Desarrollo normativas calidad de servicio, conexión a redes. Fiscalización del cumplimiento.

Compensaciones a usuarios. Observación de tarifas y peajes.

GLP

Desarrollo normativas de seguridad. Fiscalización del cumplimiento. Aplicación de sanciones por incumplimiento. Publicación de PPI Acodike - Megal

Combustibles

Desarrollo normativas calidad de producto. Fiscalización del cumplimiento. Aplicación de sanciones por incumplimiento. Publicación de PPI.

Monopolios legales públicos

Regulación por contratos

Regulación de Conductas



Montos de Facturación de los Sectores Regulados

Sector	Monto	Actividad	Agentes	Distribuidores	Monto
		Producción e importación	ANCAP		1.468
		Prod. e imp. para UTE	ANCAP		729
Combustibles	2.508		DUCSA - ANCAP	292	
líquidos	2.500	Distribución (naftas y gasoil)	ESSO	111	311
			PETROBRAS	88	
		Distribución (fueloil, otros)	ANCAP y otros		s/d
			UTE, Salto Grande, 10 generadores		
Electricidad	1.547	Producción e importación	privados	12	975
Electricidad	1.547	Trasmisión	UTE		155
		Distribución	UTE		418
		·			
		D 1 17 / 17 / 17 17	OSE		303
Agua y saneamiento	349	Producción / distribución, saneamiento	Aguas de la Costa		4
			IMM		42
				'	
		Producción e importación	ANCAP		49
		Envasado	Gasur		9
			Megal		1
GLP	105		RIOGAS	242	18
		D: (1)	MEGAL	170	4
		Distribución y expendio	DUCSA	160	6
			ACODIKE	142	17
			•		
		Importación	ANCAP, Montevideo Gas		
	61		Gdto. Cruz del Sur, ANCAP		45
		Transporte	(Paysandu)		
Gas		Distribución	Montevideo Gas (Petrobras - Ancap)		14
			Conecta (Petrobras - Ancap)		2
		Comercialización	ANCAP		s/d
		Comercialización	ANCAF		S/U

(mill. U\$S - 2009)

TOTAL	4.570 % PBI (a modo de referencia)	Participación pública:	4.386	96%
PBI 2009	31.532 14%	Participación privada:	184,4	4%





Cambios conceptuales de la regulación de operadores públicos

Problemas claves

Operación Privada

- Concesión y Salida del negocio.
- Escasez y asimetría de Información.
- Reparto de ganancias de eficiencia.
- Incentivos y Sanciones (económicas).
- Control de Calidad ("final").

Aspecto relevantes

- Objetivos de la Empresa
- Mecanismos de Decisión
- Manejo de Información



Operación Pública

- Coordinación institucional.
- Transparencia.
- Obtención de ganancias de eficiencia.
- Incentivos y Sanciones (morales)
- Control de Calidad ("procesos")

Respuestas regulatorias

- Diseño de Incentivos y Sanciones
- Control de Resultados o Procesos
- Asimetría vs. Transparencia



Problemas claves de la regulación de operadores públicos

Desafío de coordinación institucional.

- Múltiples Principales.
 - Ministerio Economía / Planificación.
 - Organismos de control
 - Ministerios sectoriales
 - Parlamento
 - Reguladores
- Múltiples Objetivos.
 - Operativos / Comerciales
 - Sociales
 - Recaudatorios
 - Inflacionarios

- Desafío de transparencia.
 - Manejo abierto de la información.
 - Posibilidades de regulación diferentes
- Obtención de ganancias de eficiencia.
 - Riesgos de Corporativismos.
 - Incentivos de eficiencia.
- Controles y sanciones.
 - Procesos y Resultados.
 - Instrumentos adecuados.



Aspectos relevantes en la Operación y Regulación

INTERNOS	Operadores Privados	Operadores Públicos
Objetivos de la empresa	1) Beneficios. 2) Reputación	1) Prestación del Servicio. 2) Reputación
Corto plazo	Maximizar el beneficio. Ahorrar costos	Prestar el servicio
Medio plazo (1 año)	Retiro de dividendos	Cumplimiento metas / reconocimiento de gestion / tarifa / objetivos fiscales o macroeconomicos
Laure where	Recuperar / capitalizar inversiones	Ganar reputación / reelección
Largo plazo	Ganar reputación / aumento cobertura / mejora servicio	Aumento cobertura / mejora servicio
Principal / directivos	Retiro de dividendos	Reconocimiento politico / empresa / gobierno
Gerencias	Mantener status / mejora de gestion	Mantener status / mejora de gestion
Personal	Mejora nivel salarial / condiciones de trabajo	Mejora nivel salarial / condiciones de trabajo
reisonai	Reconocimiento como servidor público	Reconocimiento como servidor público
Mecanismos de Decisión	Empresariales	Burocráticos
Directivas	Directorio / según restricciones establecidas en contratos	Directorio según políticas establecidas por el gobierno
Inversiones	Según pautas contrato o ecuación económica	Según disponibilidad financiera / demandas ciudadana
Operativas	según ecuación económica, max eficiencia	según disponibilidad recursos /
Salida	Opcional, compulsiva, negociada	Leyes parlamentarias o constitucionales
Manejo de la Información EXTERNOS	Reservado y asimétrico	Abierto (a veces)
Mecanismos de Control		
Calidad de producto/servicio	Control de resultados / defensa del usuario	Control de resultados y procesos / defensa del usuario
Inversiones	Control compromisos y calidad exigida en contratos	Control de decisiones
Mecanismos de Regulación		
Multas y Sanciones	Señales Económicas	Observaciones / Apercibimientos
Incentivos	Reconocimiento	Reconocimiento
Definición Tarifaria		
Reparto de ganancias	Reparto ganancias de eficiencia	Reconocimiento de incentivos y eficiencia
Reconocimiento de costos	Reconocimiento de costos eficientes?	Reconocimiento de costos reales o eficientes?
Reconocimiento de inversiones	Remuneración establecida	Remuneración posible
Utilización de la Información	Indirecto	Directo
othización de la lillormación	munecto	Directo

La Regulación de Operadores Públicos

Revalorizar el modelo regulatorio, más allá de la operación privada, destacando la separación de roles y el valor agregado de cada actividad.

> Reanalizar el modelo conceptual tradicional, y su aplicación al caso de los Operadores Públicos.

> > Proponer modelo alternativo, rescatando el valor agregado, las buenas prácticas, y las condiciones de contexto.

2013: Programa Investigación

2014: Programa de Formación Diploma Regulación

2015: Programa de Formación Diploma Regulación a Distancia









asociación iberoamericana de entidades reguladoras de la energía

associação iberoamericana de entidades reguladoras da energia



Perspectivas de la regulación.

"Lo que cambió ayer, tendrá que cambiar mañana." Julio Numhauster – Mercedes Sosa

Cambios en la población

- Valorización de la Regulación en el contexto actual
 - Crecimiento con políticas estatales activas
 - Fuerte participación estatal
 - Mayor participación ciudadana
 - Exigencia de transparencia y mejora continua
- Rol activo en la defensa de los usuarios y la comunicación con la sociedad.



la regulación debe contribuir a la mejora de los servicios, la radicación de inversiones y la garantía de los usuarios

