

**Reunión de Expertos “Políticas Tarifarias  
y Regulatorias en el marco de los  
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)  
y el derecho humano al agua y al  
saneamiento”**

CEPAL, Santiago de Chile, 8 de  
julio de 2013

# Notas introductorias sobre la regulación de prestadores públicos de servicios de agua potable y alcantarillado

Patricio Rozas

División de Recursos  
Naturales e Infraestructura,  
CEPAL

# Índice

- Definiendo el problema y las preguntas relevantes
- ¿Cómo relevar el problema desde la teoría económica, la historia económica y la sociología política?
- Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- En el sector de servicios de agua y saneamiento
  - Reformas de los noventa: **creación de marcos reguladores** para hacer posible la participación privada
  - Década del 2000: **los agentes privados no se consolidan** (cambios de estrategias corporativas y de control de las ET, cambios de escenarios económicos, conflictos políticos y regulatorios)
  - los **marcos legales** originalmente diseñados para regular el comportamiento de prestadores privados **terminaron siendo aplicados a operadores públicos**
  - Década del 2010: discusión relativa a la **regulación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos** (industriales y comerciales) **de propiedad estatal**, haciendo abstracción de su estructura organizativa y de su régimen jurídico específico.

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- **Trasfondo del problema:** el control que cabe ejercer por parte de la sociedad sobre las empresas de propiedad pública (creadas por el Estado o adquiridas por éste), y que tienen a su cargo actividades de gestión económica, industrial y comercial, y que en ocasiones pueden revestir la calidad de servicios públicos.
- **Problema a resolver:** ¿cómo la sociedad (cuyo interés general está representado por el Estado) ejerce dicho control sobre las empresas de propiedad pública?

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- La regulación de las empresas de servicios públicos de propiedad estatal (SPPE) es una **temática relativamente ausente en la literatura económica** dedicada a la regulación, incluso aquella que se refiere a los servicios de infraestructura económica.
- Las definiciones más ortodoxas del concepto **excluyen por omisión el control sobre las empresas de propiedad pública** por parte de entes reguladores y conforme a marcos legales específicos.
- **El concepto de regulación está fundado en las fallas de mercado propias de actividades económicas concentradas.** La discusión se centra en la apertura de mercados monopólicos u oligopólicos que son sometidos a mecanismos de competencia (incluso monopolios naturales)

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- ¿Es **necesaria** la regulación y fiscalización de las empresas de propiedad pública?
- ¿Cuáles son los **criterios a considerar** en el diseño de un sistema regulatorio de empresas de propiedad pública?
- ¿**Difieren estos criterios** de los contemplados en la **institucionalidad regulatoria** creada para reglamentar y supervisar a las prestadoras controladas por **agentes privados**?

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- ¿Cuáles son los **requisitos esenciales** para hacer posible la **separación de funciones** que se relacionan con la elaboración e implementación de políticas, programas y medidas, por una parte, y la regulación y fiscalización de la actividad, por otra?
- ¿En qué radica la **especificidad de la regulación de empresas de propiedad pública** y, por lo tanto, en qué difiere de la regulación de empresas controladas por agentes privados?

# Definiendo el problema y las preguntas relevantes

- **Importancia del problema:**
  - **Establecer**, desde la teoría de la empresa pública y de la teoría de la regulación, **los principales problemas registrados en la definición de la institucionalidad referida a la regulación y fiscalización de las empresas públicas de servicios de infraestructura**, así como en el control de su desempeño
  - **Ordenar la definición de las condiciones básicas que los países deben cumplir, a partir de los elementos de la teoría y del análisis de las mejores prácticas**, para el efecto de mejorar la gestión regulatoria y el desempeño habitual de los prestadores de servicios de propiedad pública

## ¿Cómo relevar el problema desde la teoría económica, la historia económica y la sociología política?

- El origen de las empresas públicas
  - El origen de las empresas públicas en Europa
  - El origen de las empresas públicas en América Latina
- El enfoque tradicional de la teoría económica sobre las empresas públicas
  - Monopolios naturales
  - Imperfecciones del sistema competitivo
  - Bienes públicos
  - Externalidades
  - Otras justificaciones de las empresas públicas

## ¿Cómo relevar el problema desde la teoría económica, la historia económica y la sociología política?

- La teoría de la empresa pública
  - El socialismo de mercado (Lange y Lerner)
  - La controversia marginalista (Hotelling, Meade, Coase versus Pigou versus Boiteaux)
  - Nuevos aportes a la teoría de la empresa pública (Diamond y Mirless y la economía normativa de la EP)
- Gestión reguladora y agencias

## ¿Cómo relevar el problema desde la teoría económica, la historia económica y la sociología política?

- La gestión de activos públicos y la crítica (neo)liberal
  - Vinculación de las empresas públicas a objetivos políticos y sociales
  - Falta de excedentes empresariales (excedentes reales)
  - Nula aportación del sector público al bienestar general (vía del dividendo o de la remuneración del capital)
  - Utilización de las empresas públicas como instrumento de política
  - Falacia de socialización de ganancias
  - Ineficiencia y escasa productividad
  - imprecisión de las obligaciones legales y de los objetivos financieros y comerciales de los marcos legales

## ¿Cómo relevar el problema desde la teoría económica, la historia económica y la sociología política?

- Según Eberhard (2007), la eficiencia de un regulador depende principalmente de:
  - Autonomía e independencia
  - Claridad en la definición de las funciones y responsabilidades
  - Aplicación de principios administrativos básicos (rendición de cuentas, transparencia, participación, predictibilidad, proporcionalidad y no discriminación)

# Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- **Organización del sector con multiplicidad de agentes y principales**
  - En América Latina, el sector de servicios de saneamiento corresponde a un modelo de **múltiples principales** y **múltiples agentes** donde coexisten responsabilidades compartidas y superpuestas, es decir, tiende a ser un modelo descentralizado con empresas municipales
  - Dado que el modelo predominante es de múltiples agentes y principales, es razonable pensar que los objetivos no estén necesariamente alineados
  - Conflictos de relaciones de autoridad

# Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- **Confusiones de roles institucionales: ¿empresas o entidades del sector público?**
- El desempeño de las operadoras y su eficiencia pueden verse afectados por restricciones propias del sector público:
  - el manejo de recursos
  - la gestión de la empresa
  - el manejo de niveles de ingreso y los planes de inversiones
  - las políticas de personal y de contrataciones y adquisiciones

## Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- **Mecanismos de control paralelos**  
(definidos por objetivos de distinto plazo y carácter o naturaleza de los objetivos definidos por los principales, a saber: MEF, ministerio sectorial, regulador/fiscalizador)
- **Sobrecostos de regulación** debido a la proliferación de mecanismos de control (especialmente en los operadores más pequeños)

## Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- **Falta de consistencia en las metas de gestión** (se produce cuando las metas establecidas en la regulación de las operadoras son diferentes)
- **Conflictos entre los distintos principales** (distintos intereses y prioridades entre las agencias)
- **Debilitamiento de los incentivos para el logro de objetivos regulatorios**

# Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- **Debilidad de la fiscalización y sanciones**
  - La normativa legal debe ser complementada con un reglamento de infracciones y sanciones
  - Las sanciones deben ser significativas y proporcionales a la infracción incurrida (en ningún caso testimonial o simbólica)
  - Las sanciones deben afectar también a los tomadores de decisiones e impedir que queden exentas de responsabilidad

# Identificando los conflictos (regulatorios e institucionales)

- Falta de contratos de desempeño
  - No existe claridad respecto de los derechos y obligaciones del prestador ni de la responsabilidad del ente estatal que tiene la titularidad del servicio prestado
- Falta de mecanismos de participación
  - Difusión de información relevante (indicadores de desempeño y de términos referenciales según estándares internacionales - benchmarking)
  - Participación de la sociedad civil (usuarios informados y organizados)

**Gracias por la atención prestada y  
muy buen debate de esta reunión**