

Regulación: una década de aproximaciones

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

En la regulación de servicios públicos en general se debe partir de la base que:

1. Es obligación de los reguladores establecer las relaciones entre los distintos actores de los sectores, es decir, entre operadores, empresas etc., y las relaciones de éstos con el Estado.
2. Las relaciones entre los operadores y el consumidor, tal vez la parte más importante.

En las relaciones de regulación con los consumidores, se debe pensar en tres aspectos:

1. Es un compromiso desde antes de la regulación, llegar a una cobertura universal de servicios públicos. Es absolutamente indispensable, sobre todo cuando se piensa que alguno de esos servicios públicos están ligados a la problemática de pobreza y carencias de la población, en particular el servicio de acueducto y agua potable, el acceso a este tipo de servicio está ligado con los indicadores de pobreza o necesidades básicas insatisfechas. No ocurre lo mismo con los servicios de energía, comunicaciones, ni otros sectores. El servicio de agua potable, acueducto y alcantarillado es uno de los indicadores básicos de las necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, un compromiso del país es lograr una cobertura universal, tanto urbana como rural.

2. La cobertura no es suficiente, es indispensable examinar la calidad. ¿Cómo es la calidad de los servicios? ¿Qué funciones tienen los reguladores en la determinación de la calidad de los servicios?

3. La tarifa, esto es, ¿cuánto les cuesta a los consumidores tener los servicios públicos domiciliarlos? Ser pobre por necesidades básicas insatisfechas quiere decir que los colombianos no tienen acceso a una serie de bienes y el caso a examinar es el acceso a acueducto y alcantarillado.

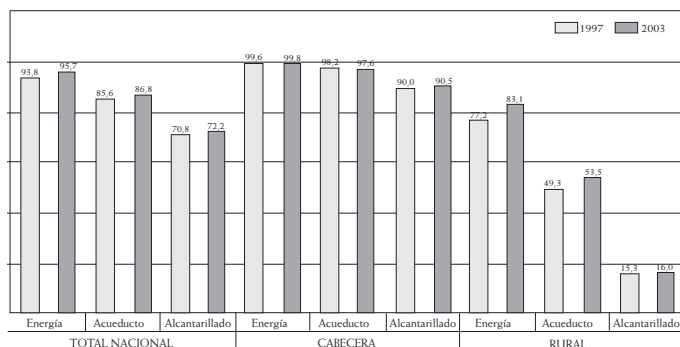
¿Que quiere decir?, que el colombiano dejaría de ser pobre en el momento que sea involucrado en la red de acueducto y alcantarillado. Pero ello no le asegura a la persona que pueda pagar el servicio, sólo le asegura que tiene el servicio, pero no el hecho de que pueda pagar la factura del mismo. Desde ese punto de vista, hay otras consideraciones de pobreza.

La segunda consideración de pobreza es que una persona es pobre cuando no tiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades, eso es la línea de pobreza. Son dos ingredientes básicos: Se puede trabajar para reducir la pobreza ayudando a que los colombianos accedan a los servicios públicos, pero así mismo, no contribuye mucho si los colombianos no tienen como pagarlos.

Las dos encuestas más recientes de calidad de vida, son de 1997 y de 2003. No existe ninguna encuesta que mida que pasó en los diez años de la regulación en varios

aspectos, pero éstas dos encuestas permiten tener un punto de comparación en términos de los procesos que se están señalando.

ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, PRIVADOS O COMUNALES
ECV 1997 - ECV 2003



En los seis años, la cobertura en cada uno de los servicios aumentó ligeramente, tanto en energía, como en acueducto y alcantarillado, ello quiere decir que hubo algún esfuerzo mayor por incrementar las redes. Sin embargo, la encuesta de 2003 sigue evidenciando que aún hay un 4% de colombianos que no tienen red de energía, un 13% de colombianos a los que no les llega la red de acueducto y que un 27% casi un 28% de colombianos que no cuentan con redes de alcantarillado. Eso quiere decir que todavía hay mucho por hacer, sobre todo cuando se ubican donde están las falencias.

Las cabeceras son evidentemente las mejor surtidas del país: 99.8% en energía, 97.6% en acueducto y 90.5% en alcantarillado. Ello indica que los esfuerzos se han concentrado en las ciudades y que algunas están al borde de la cobertura universal.

Bogotá puede decir que está llegando a tener cobertura universal, Medellín y Cali se están acercando, las cabeceras en general lo están haciendo, sin embargo, en éstas aún falta un 0.2% en energía, 2.4% en acueduc-

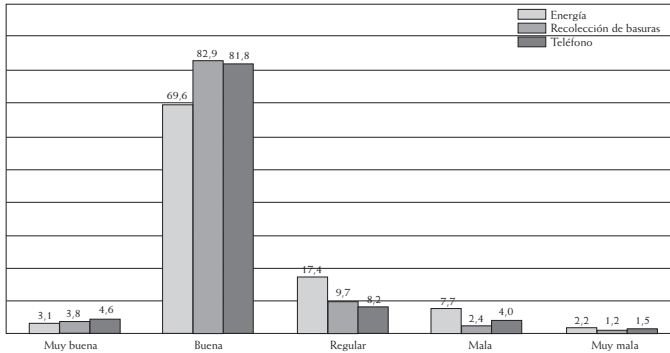
to y 9.5% en alcantarillado, incluso centros urbanos no han terminado de construir sus redes de alcantarillado.

Esto evidencia que es en las ciudades donde la pobreza ha sido disminuida de manera más importante, si se hace referencia a cuantos pobres hay en el país, vamos a encontrar cifras respecto de las cuales se presenta discusión con Planeación Nacional: en Colombia el 66% de la población es pobre, pero en las ciudades esa proporción baja bastante, ello quiere decir que la pobreza en Colombia esta concentrada en áreas rurales, las cuales, tienen en cualquiera de las definiciones de pobreza los mayores problemas.

En el caso de la cobertura de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado en área rural, este es el alcance: para el 2003, 83% en energía, 53% en acueducto y 16% en alcantarillado, allí es donde están las mayores falencias, y si se piensa que la definición de pobreza por necesidades básicas insatisfechas involucra acueducto y alcantarillado, se tiene que el 47% de la población

rural no tiene acceso a agua potable. A pesar de que se ha avanzado y que se ha aumentado la red y la cobertura, de acuerdo a las encuestas de calidad de vida indican que

todavía falta mucho para que los colombianos logren un buen estándar en materia de acceso a servicios públicos, con muchas más dificultades en el área rural.



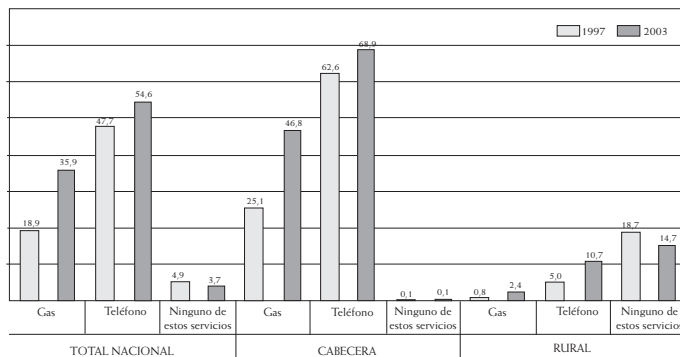
Al examinar cuantos colombianos no tienen ningún servicio, la proporción es muy baja, es del 3.7% para el año 2003 y para el año 1997 era de 4.9%, es decir, este fenómeno ha ido desapareciendo, en las cabeceras no existe, se puede decir que todos los colombianos tienen acceso a algún servicio público, pero en el área rural el porcentaje es de 14.7%. colombianos que no tienen ningún servicio público: ni acueducto, alcantarillado, energía, gas o teléfono, aunque éste último es menos importante. Además, el proceso de gasificación del país o ampliación del gas es muy reciente y en la práctica es un proceso urbano; en los últimos 5 años fue el que más evolucionó, del 25% en las ciudades al 47%, se trata de un proceso novedoso que está ligado a la sustitución de productos; en la zona rural prácticamente no existe, por eso en el área rural hay una proporción grande de población que todavía no tiene acceso.

Todavía hay mucho que hacer en materia de servicios públicos, mas aún, teniendo en cuenta que uno de los compromisos de la Ley 142 de 1994 era que Colombia

propendía a la cobertura universal, ya que a comienzos del siglo XX la mayor parte de servicios públicos eran prestados por las empresas privadas, el Gobierno las estatizó en los años 30 y 40 bajo la convicción de que el sector privado sólo garantizaba el acceso a los grupos de élite, por lo tanto, que sí el Estado lo hacía, debía llegar a masificarse.

Cuando se plantea la discusión para la expedición de la Ley 142 de 1994, el argumento es que el Estado no fue capaz de masificar el acceso a los servicios públicos, por lo que se trató de plantear otro esquema, y por ello surgió un sistema de regulación en donde se pretende que actúen los operadores públicos y privados para que se llegue finalmente a la cobertura universal, 10 años después lo que se puede decir es que en algunos servicios aún falta mucho por hacer y en el estándar de vida de los colombianos en la población rural, toda la población está desabastecida de algún servicio, es decir, aún no se ha cumplido el objetivo de cobertura universal planteado en la Ley 142 de 1994.

CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE ENERGÍA,
RECOLECCIÓN DE BASURAS Y TELÉFONO
TOTAL NACIONAL - ECV 2003

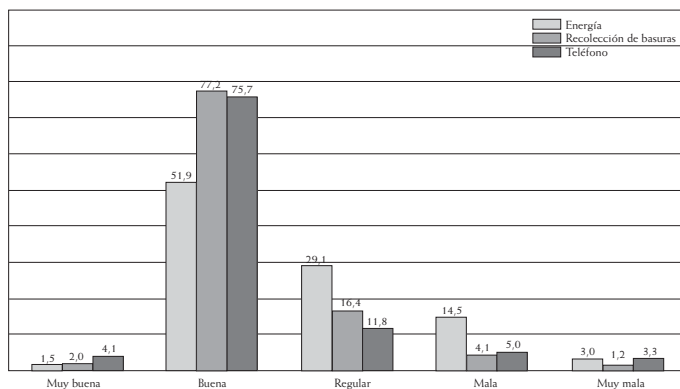


No se trata solamente de que los colombianos tengan acceso, la encuesta de calidad de vida permite preguntar de una manera diferente, cuál es la percepción de calidad que tienen los colombianos sobre los servicios públicos. Evidentemente, la percepción es buena en una proporción muy importante, para el servicio de energía es del 70%, para basuras y teléfonos es de más del 80%, lo que hay que resaltar es el hecho de que la calificación de muy buena es relativamen-

te baja comparada con la calificación de mala y muy mala.

Si uno sumara la calificación de mala y muy mala, predomina la calificación de mala a la de muy buena. Sin embargo, dentro de la percepción de los colombianos, que es una percepción subjetiva, predomina el criterio de que hay una relativa buena atención en esos tres servicios: Energía por debajo de recolección de basuras y teléfono.

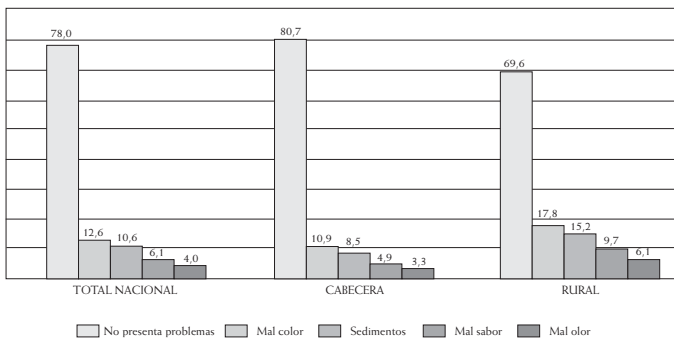
CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE ENERGÍA,
RECOLECCIÓN DE BASURAS Y TELÉFONO
RURAL - ECV 2003



En cuanto a los mismos servicios en el área rural, la percepción de buena sigue predominando, pero la proporción es mucho más baja, lo que quiere decir, que esencialmente los servicios están concentrados en cabeceras, por lo que en el área rural hay

una menor percepción para aquellos, e incluso en aquellos que lo tienen, aquí la calificación de mala y muy mala es mucho más alta y el que sale menos bien calificado es el servicio de energía.

HOGARES POR PROBLEMAS QUE PRESENTA EL AGUA PARA PREPARAR ALIMENTOS - ECV 2003



En cuanto a Agua en el país, la proporción del 78% dice que no hay ningún problema, eso quiere decir que el 22% tiene alguna percepción de que todavía hay problemas, esto indica que en el tema de acueductos a los colombianos no les preocupa el hecho de que tengan acceso a la llave sino que el agua que les llegue sea de buena calidad, sea potable, consumible, y se puedan realizar campañas como la de la Alcaldía de Bogotá, de tome agua del tubo y no compre agua envasada; esta campaña la podría hacer otro alcalde? Según estas estadísticas tal vez no, porque el 12.6% opina que el agua llega con mal color, el 10.6% dice que tiene sedimentos, el 6% que tiene mal sabor y el 4% que tiene mal olor, estos resultados no son excluyentes, es decir, que los colombianos pudieron haber contestado simultáneamente 2 cosas.

Se trata de que todos los acueductos puedan decir que su agua es absolutamente potable y que las personas no necesitan consumir agua envasada. Así es la percepción de los colombianos y en las cabeceras hay menos problemas de calidad del agua, allí la percepción de que no hay problemas con el agua es de 80.7% pero en áreas rurales sólo es de 69.6% y las preocupaciones sobre la calidad del agua son distintas. En el área rural el 17.8% piensa que tiene mal color, el 15.2% tiene sedimentos, el 9.7% tiene mal sabor y el 6.1% tiene mal olor, es decir, que el agua presenta alguna dificultad.

Estos resultados muestran que todavía hay importantes franjas de la población colombiana que sienten que aún cuando la red de acueducto ha aumentado, la calidad del agua que les llega no es buena. No se está calificando a ninguna empresa, se ca-

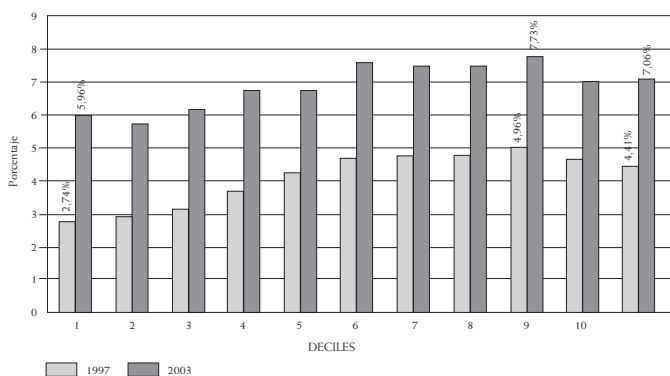
lifica el producto que llega a los hogares sin saber de donde proviene, se califica el producto y lo que indica la encuesta es que en la percepción de los colombianos todavía hay problemas de calidad en el agua.

Cuando se hace este tipo de encuestas, se hace a las personas en términos de cual es la percepción que tiene sobre el producto que recibe, es una primera percepción, el caso del agua es muy sensible porque hay muchas áreas donde se abre la llave y sale agua amarilla o turbia, lo que contestan es como sienten que les llega el agua.

GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS

En relación con cuanto les cuesta a los colombianos tener acceso a los servicios públicos, en las encuestas se les hizo un seguimiento sobre, cuál era su estructura de consumo, cuanto compraban en alimentos, gastos de arriendo, transporte, pago de intereses y con ello se constituye esta estructura dentro de la cual se identifica cuánto se paga por cada uno de los servicios públicos.

Para realizar esta medición utilizamos los deciles de ingreso, es decir que se dis-



tribuye la población en términos del rango del 10% según su margen de ingresos. El decil uno es el 10% más pobre de Colombia, el decil 10, este es, el 10% más rico de Colombia.

Analizando esta gráfica se encuentra una evidente evolución fuerte del gasto, en el año 1997 el decil 1 frente al decil 10, obviamente el decil 1 gasta menos que el decil 10, porque el decil 1 tiene y consume menos servicios públicos, tiene menos presupuesto para gastarlos y tiene que cuidarse mucho más en ello. El decil 10 gasta un poco más, ésta es la proyección que se va encontrando, la misma proyección se en-

cuentra en el 2003, hay diferencias en términos del presupuesto que tiene cada familia para gastar en servicios públicos, esto es, lo que le cuesta al consumidor en este momento comprar los servicios públicos. Para el decil 1 implicó una evolución ya que en el año 1997 su presupuesto era el 2.7%, en el 2003 es el 5.96%. Al decil 9 que tiene el presupuesto más alto proporcionalmente a sus ingresos, en el año 1997, era el 4.96% y en el 2003 es el 7.7.% y para el promedio de los colombianos, los servicios públicos pasaron de costar el 4.4% a costar el 7%.

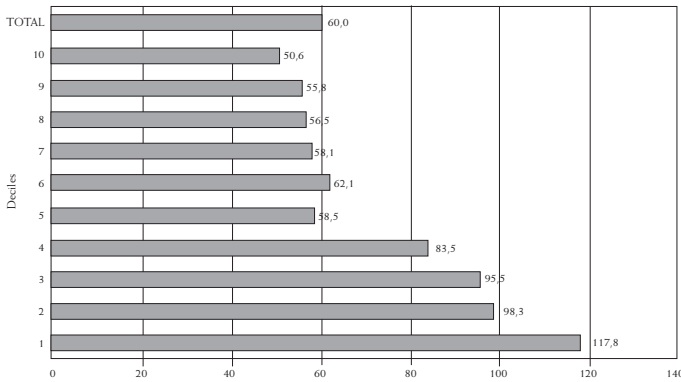
Así las cosas, en los 6 años analizados en esta muestra, para los colombianos el ac-

ceso a servicios públicos representó incrementar una proporción importante de su presupuesto, es decir, si quiere comprar o pagar los servicios públicos tiene que dejar de gastar o invertir en otras cosas, es decir, si se aumentan en tres puntos la estructura de gastos en servicios públicos, esos tres puntos se tienen que reducir en transporte,

entretenimiento, educación o en salud.

En Colombia, durante estos 6 años se demostró que el incremento de algunos bienes implicó que los colombianos sacrificaran gasto en salud y educación, por ello, en este momento se encuentran menos colombianos en el régimen contributivo y muchos buscando acceso al régimen subsidiado.

¿A QUIÉN SE LE INCREMENTÓ MÁS?



Para todos los deciles de ingreso la proporción de gastos aumentó, el gasto por acceso a servicios públicos se incrementó en un 60% entre 1997 y 2003, y por deciles de ingreso en la medida que se baja del decil mas rico al decil más pobre, esa proporción aumenta. Para el decil más rico solamente fue incrementar el 50%, es decir a todos le subieron las tarifas. Para el decil más rico con mayor capacidad de pago se le incremento en 50% y para el decil mas pobre, el incremento fue del 118%. Si se observan en los cuatro deciles más pobres la proporción es bastante superior, del 80% al 118%. Es decir, que quienes tuvieron que asumir los cambios tarifarios en Colombia, fueron los deciles más pobres de la población, probablemente no en términos absolutos, es posible que aportaran en mayor proporción

los deciles más ricos, pero proporcionalmente el incremento tarifario en servicios públicos afectó la estructura de gastos de los deciles más pobres de la población.

GASTO MENSUAL DEL HOGAR EN SERVICIOS, TOTAL NACIONAL 1997

Decs.	Elect. (%)	Alcant. (%)	Recol. basuras (%)	Acued. (%)	Teléf. (%)
1	50,1	2,6	2,4	21,7	23,2
2	49,9	2,5	2,8	23,5	21,3
3	42,9	2,9	3,0	23,8	27,4
4	44,4	2,8	2,4	23,3	27,0
5	38,5	3,6	3,3	23,6	31,1
6	36,3	3,8	3,4	22,1	34,4
7	32,3	3,2	3,4	21,0	40,1
8	33,0	3,0	3,7	22,5	37,2
9	32,9	3,3	3,7	18,3	41,8
10	28,8	2,2	3,8	18,2	47,0
Total	33,9	2,9	3,5	20,4	39,3

En 1997, los deciles bajos tenían que dedicar una enorme proporción de su presupuesto al servicio de energía y muy poco a teléfono. Los deciles altos, por el contrario dedicaban más al servicio de teléfono, que al de energía, es decir, se abre otro tipo de estructuras de consumo y haciendo una comparación con el promedio lo que se observa es que los deciles bajos están pagando o gastando en electricidad por encima del promedio del consumidor, lo mismo sucede en acueducto y no necesariamente en teléfono, los estratos bajos consumían menos servicio telefónico.

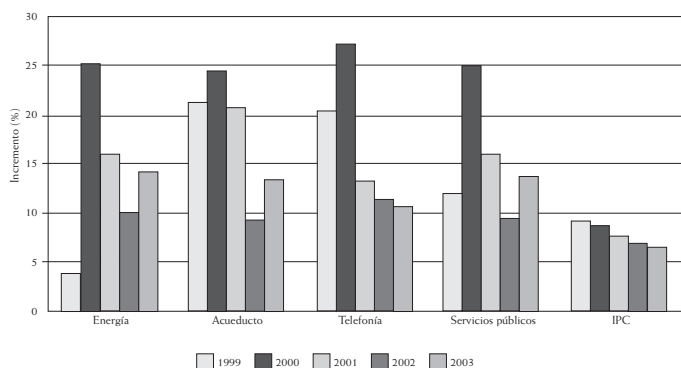
Seis años después, en el 2003 hay una ligera modificación de las proporciones, los deciles bajos disminuyeron proporcionalmente el gasto en electricidad porque se aumento en acueducto y alcantarillado, sobre todo en este último, siguen gastando por encima del promedio. En alcantarillado, los deciles de ingreso alto gastan por encima de promedio, los deciles bajos por debajo; en acueducto, los deciles bajos gastan por encima y en teléfono se plantea la misma situación, los deciles bajos gastan menos teléfono que lo que gastan los deciles altos.

GASTO MENSUAL DEL HOGAR EN SERVICIOS,
TOTAL NACIONAL 2003

Decs.	Elect. (%)	Alcant. (%)	Recol. basuras (%)	Acued. (%)	Teléf. (%)
1	48,5	6,2	4,4	17,7	23,3
2	46,5	6,5	5,0	18,2	23,8
3	46,4	6,8	5,3	17,6	23,9
4	40,5	7,0	5,1	18,4	28,3
5	38,6	9,1	5,2	18,3	28,8
6	35,8	8,7	5,0	17,7	32,8
7	37,2	8,4	4,9	16,2	33,3
8	35,1	7,9	4,7	16,0	36,2
9	31,8	8,0	4,4	15,5	40,4
10	28,5	8,9	4,7	15,3	42,5
Total	35,2	8,2	4,8	16,5	35,3

Analizando la estructura de gastos de una familia de un decil bajo, ésta tiene que dedicar una proporción mayor para electricidad que lo que dedica a teléfono, en el medio está acueducto, basuras y alcantarillado, y en un hogar de estrato alto, la proporción mayor está en teléfono, esto está cualificando cuál es la estructura de consumo de los colombianos; en la medida que los ingresos mejoran, los colombianos gastan mucho más en teléfono, ello sin incluir la telefonía celular, solamente la telefonía básica.

ÍNDICE DE PRECIOS

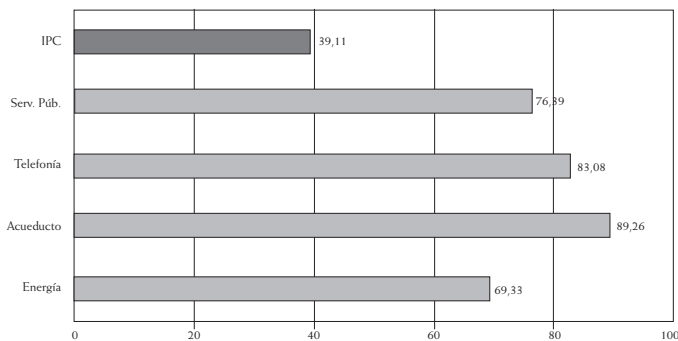


En los cinco productos, independiente del grado de sustitución, los deciles bajos gastan proporcionalmente más en electricidad.

El IPC es el índice de precios promedio de la economía. Todos los servicios tuvieron un incremento de precios por encima

del IPC, en algunos años más; en otros menos, la energía para el año 1999 tuvo un incremento menor que el IPC, pero después estuvo por encima. Acueducto, alcantarillado y telefonía todos los años estuvieron por encima del IPC, y todos los servicios públicos sumados estuvieron por encima del IPC.

ÍNDICE DE PRECIOS ACUMULADO



En términos acumulados el resultado es que el IPC en los 5 años de referencia se incrementó en un 39%; pero para el conjunto de los servicios públicos, el incremento fue de 76%; para telefonía 83%, para acueducto 89%, y para energía 69%, es decir, el mayor incremento se presentó en el servicio de acueducto.

CONCLUSIONES

1. Es de resaltar que en materia de regulación, la situación en servicios públicos indica que todavía hay mucho por hacer en términos de cómo favorecer a los consumidores, hasta ahora ellos no han resultado favorecidos, y particularmente los menos favorecidos son aquellos que pertenecen a los deciles bajos.

No se trata de hacer populismo para que se regalen los servicios públicos, se trata de

examinar como se está actuando sobre la estructura de gastos de los colombianos, en cuanto a los tres temas respecto de los cuales se a hecho referencia:

1. Falta todavía mucho por hacer en cobertura, es decir, no se ha cumplido la meta de que con la operación combinada pública y privada se llegue a la cobertura universal y tal cobertura sólo se está quedando en las ciudades.

2. Aún hay problemas de calidad en los servicios en donde la percepción de los colombianos sobre el servicio más sensible de todos, que es el de acueducto, es que se recibe un producto de mala calidad o con algún defecto; este servicio es el más sensible porque es un tema que no sólo involucra la definición de pobreza y necesidades básicas, sino que involucra los problemas de saneamiento ambiental y de salud preventiva. En este servicio los datos que dan los colombianos es que aún hay deficiencias.

3. El costo de los servicios públicos se ha incrementado por encima del IPC, es decir, que la inflación colombiana se ha ido trasladando paulatinamente de alimentos hacia los servicios públicos y gasolina. Curiosamente, esos dos precios son del resorte del control de autoridades gubernamentales, no es

el mercado el que está impactando la inflación en Colombia, son productos con el resorte del Estado para determinar precios, de tal manera que hasta aquí, si se pusiera en términos de referencia que ha pasado con la Ley 142 de 1994, se podría decir que en estas tres áreas se ha rajado.