

Ineficiencias, tarifas y subsidios del servicio de acueducto

Andrea Carolina Ortiz Pinzón*

El agua potable es un bien imprescindible para la vida y no tiene sustitutos perfectos y, por tanto, su provisión continua y con calidad es un derecho fundamental. Sin embargo, no todos los colombianos tienen acceso al servicio pues Colombia, a pesar de tener una dotación grande de agua para ser tratada, enfrenta graves ineficiencias en su producción y distribución. La Constitución Política ubica la provisión domiciliaria del agua potable dentro de la órbita social de la intervención del Estado, pudiendo organizar su provisión por prestación directa de los municipios, por empresas privadas, por organizaciones de usuarios o por prestadores de naturaleza mixta. La regulación a los prestadores entró a operar en 1994 con la expedición de la Ley 142, con un discurso sobre la ineficiencia de los prestadores públicos y la necesidad de introducir eficiencia con la participación de los privados, premisa que en efecto se ha llevado a cabo pero, paradójicamente, las co-

berturas entre 1993 y 2005 revelan el avance más modesto de los últimos 50 años. La suficiencia financiera de las empresas prestadoras basada en tarifas “no politizadas” que cubran los costos administrativos, de operación y de inversión, ha sido una de las reglas con las que ha operado la regulación. La otra regla regulatoria es precisamente que las ineficiencias inherentes a formas monopólicas de provisión del servicio no sean transferidas a los usuarios. He ahí la trascendencia social y económica de la regulación.

El papel del Estado como ente regulador de dichas empresas es fundamental para terminar con el individualismo y buscar equidad en la sociedad; de igual forma, la privatización de empresas prestadoras de servicios públicos es importante para terminar con el favoritismo del Estado, para que exista mayor inversión y cambios tecnológicos, para regular y controlar diversas fallas del mercado que generan deficiencias en cuanto a prestación y bienestar de los consumidores. Entre los objetivos que debe buscar el Estado en cuanto a la regulación es una eficiente prestación del servicio.

* Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Correo e: andreita_cop@hotmail.com

La existencia de monopolios naturales en este sector podría ser provechosa para el abastecimiento domiciliario del agua potable. No es socialmente deseable la existencia de dos o más redes de abastecimiento domiciliario y, por tanto, los prestadores monopolísticos compiten por los mercados y no en el mercado. Cuando hay dos o más proveedores en el mercado, la competencia no se traduce en menores costos unitarios de producción y de distribución. Por el contrario, se incrementan. En presencia de rendimientos crecientes en la prestación del servicio por monopolios, es factible que una porción de ellos sea transferida a los usuarios en la medida que los costos de producción tienden a disminuir al aumentar la producción. Pero el monopolio natural, por ser una falla del mercado, requiere de regulación por parte del Estado, siendo sus rasgos centrales la ausencia de información perfecta y externalidades negativas, ya que las decisiones tomadas por un prestador pueden afectar a otros prestadores y a los mismos usuarios.

Regulación y control

La responsabilidad constitucional del Estado en la provisión de los servicios públicos y colectivos domiciliarios toma cuerpo en la regulación, control y vigilancia de los prestadores, persiguiendo garantizar una provisión que incida positivamente en

la elevación de la calidad de vida de la población. En materia tarifaria se busca que ellas incluyan no solo los criterios de costos y eficiencia, sino también las nociones de equidad, solidaridad y redistribución del ingreso, es decir, que sea posible conceder algunos subsidios para que las personas con menores ingresos económicos puedan pagar las tarifas que cubran sus necesidades básicas.

Con la promulgación de la Ley 142 de 1994 se diseñaron mecanismos orientados al logro de cuatro objetivos: primero, la ampliación de coberturas deficitarias en algunas regiones del país; segundo, garantizar la suficiencia financiera de los prestadores y ampliar sus márgenes de inversión; tercero, mejorar la gestión de las entidades prestadoras, y, cuarto, definir a los municipios como entidades autónomas que deben garantizar la prestación del servicio público como actividad económica destinada a la producción, distribución y transporte, bajo la forma jurídica y comercial con la que mejor se vean beneficiados los usuarios. Estos objetivos no solo deben garantizar que la población pobre pueda acceder a condiciones mínimas de atención, cobertura, calidad de servicios públicos y a las empresas a obtener mayores niveles de eficiencia, sino también apoyo al crecimiento de una economía dinámica vinculada al mercado mundial.

Para cumplir con estos objetivos, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA– define los criterios que rigen la prestación eficiente del servicio e impone las normas para la revisión de tarifas; pero no determina las tarifas que van a ser cobradas en cada municipio, limitándose a señalar la metodología que debe implementarse. Las funciones de control y vigilancias recaen en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En Colombia hay gran cantidad de empresas que brindan el servicio de agua potable y alcantarillado y cada una tiene unos fines y objetivos diferentes. Para el año 1996 se encontraron 1.318 entidades prestadoras del servicio, de las cuales un 59% se dedicaban a las actividades básicas del sector captación, potabilización y distribución. De éstas, el 97% realizaban tratamientos de potabilización y el 62% lo hacían por medio de plantas de tratamiento.



Fuente: <http://static2.elespectador.com/files/images/nov2008/fce5ff2d63d28cd287cc5911dcf6f508.jpg&imgrefurl>

La CRA ha realizado grandes avances regulatorios. Una de sus reformas más influyentes e importantes en la regulación tarifaria del servicio de acueducto fue la Resolución 3 de 1996, que obliga a todas las empresas prestadoras del servicio a vincularse al régimen de libertad regulada, en el cual se establecen metodologías para determinar los costos de prestación de los servicios, buscando además que las empresas de manera autónoma realicen planes de ajuste tarifario. La CRA fija anualmente las tasas de actualización que permitan a las empresas mantener sus tarifas en términos reales y que reflejen el costo real y eficiente del mantenimiento de los sistemas y de los costos administrativos, operacionales y de inversión a largo plazo en los que incurre la empresa. La resolución 151 de 2001 establece que los costos para los usuarios de servicios de agua potable se cobrarán mediante el cargo por unidad de consumo y el cargo fijo.

Ineficiencias pagadas por los usuarios

Uno de los grandes problemas del régimen tarifario actual es el gran incremento de las tarifas. El nivel alcanzado por las tarifas conduce a los usuarios a pensar si ese es el nivel de eficiencia o si en efecto está sufragando las ineficiencias de los monopolios que la regulación y el control no han logrado enfrentar satisfactoriamente. Según la

Superintendencia, entre 1995 y 2000 los usuarios de acueducto y alcantarillado debieron pagar tarifas incrementadas que en algunas ciudades se movieron entre el 38% y el 226% adicional, dependiendo del estrato del usuario. En el caso de Bogotá, por ejemplo, entre 1997 y 2002 para el estrato 1 el incremento fue del 232% y para el 2 llegó al 138%. La dinámica de precios presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos para los años entre 1998 y 2001 demostró que a medida que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) aumentaba cerca del 28%, los precios por el servicio de acueducto se incrementaron un 82,5%, lo que es realmente significativo. Por otra parte, estas empresas ampliaron su cobertura en el país únicamente un 1,3%. Ese aumento en las tarifas se debe esencialmente al sistema empleado para la formulación de las tarifas.

La Tasa de Retorno Actual (TRA) es aquella que determina un porcentaje máximo que la empresa puede adquirir sobre un capital base y se encuentra en el rango entre 9% y 14%. Los estudios realizados para fijar dicha tasa de retorno se basaron en parámetros ahora inexistentes. El principio de esta tasa es generar disminuciones en los precios del operador, produciéndole así mayor rentabilidad. Al haber mayor rentabilidad se espera que el incremento en las ganancias se vea reflejado en los precios de las tarifas, es decir, a medida que haya ma-

yores ganancias para las empresas, una parte de aquéllas se debería transferir a los usuarios, generando una disminución de las tarifas; sin embargo, las empresas que prestan este servicio no tienen incentivos para disminuir costos ni ser cada vez más eficientes en la prestación del servicio.

Por su parte, el Costo Medio de Operación incluye el índice de pérdida de agua, el cual se ve reflejado en el cargo por unidad de consumo. La metodología ha ocasionado que sea el usuario quien pague el monto de agua perdida. El índice de pérdida de agua se ha intentado reducir y, sin embargo, las empresas prestadoras del servicio no tienen ningún incentivo para corregir las fallas que conducen a esta pérdida en razón a que ellos no son quienes se ven afectados en su flujo financiero. Una solución óptima para este problema sería modificar la fórmula del Costo Medio de Operación para que las pérdidas del agua sean costeadas por las empresas y no por el usuario, lo que generaría incentivos en éstas para la reparación, innovación y adecuación de las redes del sistema de acueducto.

Los planes de inversión y de expansión en la actual legislación son determinados por cada empresa. Sin embargo, sería importante fijar un tope mínimo de inversión basado en la demanda del servicio; también es importante establecer un tope máximo de inversión a cobrar en las facturas para evitar

que debido a la sobreinversión se vean afectados los usuarios. Es esencial establecer el monto de los aportes de inversión municipal y de terceros, en vista de que el sector no cuenta con inversionistas sino con operadores.

Los costos para determinar las tarifas actuales se realizan con base en el año del cual se conozca mayor información y registros contables. Esto genera un gran inconveniente, puesto que en la actualidad el año base es 1996 y los costos de administración, operación y mantenimiento determinados en el año base no pueden ser los mismos costos que se van a alcanzar para la meta de un año muy lejano a dicho año base. Además, los registros contables no reflejan la noción de la eficiencia económica que proclama la Constitución y que intentan desarrollar la Ley 142 y las normas regulatorias que le han sucedido.



Fuente: <http://www.bohemia.cu/2008/04/23/nacionales/agua.jpg&imgrefurl>

Por último, las tarifas se basan en criterios de equidad social al estar definidas para los usuarios dependiendo del estrato socioeconómico al que pertenezcan. Pero las técnicas de estratificación no corresponden necesariamente a la percepción del ingreso y a la capacidad de gasto de los usuarios, pudiéndose inferir que alguna porción de los subsidios sea asignado a quienes no lo merecen, generando con ello algunas ineficiencias financieras.

Reflexiones finales

Al momento de escribir este artículo se ha conocido la decisión del Consejo de Estado de suspender la aplicación de los subsidios cruzados en la estructura tarifaria de los servicios de acueducto y alcantarillado, argumentando los magistrados que el nivel de subsidio y de las contribuciones no podía ser fijado por el ejecutivo sino por el poder legislativo. El impacto para los hogares de bajos ingresos va a ser considerable, capturando la tarifa una porción adicional de su presupuesto de gasto con lo que tendrán que privarse del consumo de otros bienes. Los usuarios esperamos que los magistrados decidan con igual celeridad sobre fallas regulatorias como las mencionadas.

La regulación evidencia grandes vacíos e inconsistencias, los cuales han generado la evolución y expansión de

las empresas prestadoras del servicio de acueducto con sistemas que revelan graves ineficiencias, esto es, que las empresas malgastan los recursos en un mal manejo empresarial. En la actualidad hay aún empresas que se encuentran en periodo de transición cuyo objetivo es eliminar rezagos tarifarios y lograr la implementación de una tarifa óptima. Es importante utilizar políticas regulatorias que promuevan la credibilidad en las empresas que prestan el servicio de acueducto para eliminar la baja calidad del servicio, lo que implica la eliminación de las limitaciones metodológicas propuestas por el regulador.

Una forma de resolver los problemas de bajos niveles de calidad podría ser mediante la estipulación de una norma que determine la calidad mínima del servicio que las empresas prestadoras deben cumplir; de no ser así, se impondrían multas a aquellas empresas que no cumplan con los estándares mínimos de calidad. Los estándares de calidad se exigirían dependiendo a la categoría de las empresas que dependen del número de usuarios afiliados a ésta. Por lo tanto, mantener un buen nivel de calidad sirve para prestar un buen servicio a los usuarios y transformar los costos de inversión en costos de mantenimiento.

Otro aspecto importante que debería tener ciertos cambios es el referente a la competencia. Es fundamental pro-

mover la competencia para eliminar las barreras a la entrada a través de una nueva regulación entre los operadores nuevos y los antiguos, lo que se podría alcanzar mediante un acceso equitativo a fuentes de financiación de la inversión y a fuentes de agua cruda.

Referencias bibliográficas

CRA (2001). *El Estado del Arte de la Regulación en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

SSPD (2007). *Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2002 - 2005*. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SSPD (2005). *Impacto sectorial de los 10 años de la legislación macro de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia*. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SSPD (1999). *Manual para el Control y la Gestión de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Otros documentos

Regulación Integral del Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia, Resolución CRA 151 de 2001. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.