

REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL PERÚ

PREGUNTAS FRECUENTES

I. Aspectos conceptuales

1. *¿Por qué se regula un sector económico o industria?*

La teoría económica señala que la regulación de un sector económico o industria sólo es justificable en caso que se presenten las denominadas fallas de mercado: externalidades, asimetrías de información, bienes públicos y monopolios naturales. La presencia de las fallas de mercado genera que los mercados no alcancen los resultados eficientes o similares a los que se registrarían en un mercado perfectamente competitivo.

2. *¿Qué son las externalidades?*

Se consideran externalidades a los efectos que las actividades de producción y consumo de un agente económico provocan en las actividades de producción y consumo de otro agente económico, pero que no se manifiestan a través del mecanismo de precios. Un ejemplo de externalidad son los efectos nocivos de la disposición de desperdicios mineros en las fuentes de agua (arriba) sobre las actividades pesqueras de las empresas ubicadas en la ribera de los ríos (abajo).

3. *¿Qué es la asimetría de información?*

La asimetría de información es una situación en la que uno de los 2 agentes que participan en una relación de mercado cuenta con mejor o mayor información sobre el objeto de la misma. Las asimetrías de información están presentes, por ejemplo, en cada proceso de selección de personal que las instituciones públicas del país lleva a cabo: los postulantes conocen mejor sus capacidades y habilidades que los integrantes de los comités de selección.

4. *¿Qué son los bienes públicos?*

Los bienes públicos se caracterizan por ser *no rivales* y *no excluyentes*. Un bien es no rival cuando la utilización o disfrute del mismo por una persona no impide la utilización o disfrute simultánea por otra persona. Un bien es no excluyente cuando no se puede impedir su uso o disfrute por parte de un agente económico mediante un mecanismo de precios. Un ejemplo de bien público es la defensa nacional: nos protege a todos los peruanos y es muy complicado excluir a un usuario específico.

5. *¿Qué es un monopolio natural?*

Kahn (1971, página 2) desarrolla el concepto de monopolio natural para decir “que la tecnología de determinada industria o la característica del servicio es tal que el consumidor puede ser atendido al menor costo o mayor beneficio neto solamente por

una empresa (en el caso extremo) o por un reducido número de “instrumentos escogidos”. En el caso extremo de Kahn, el costo medio decrece a medida que la producción se incrementa a lo largo del rango de producción relevante de mercado (existencia de economías de escala cuando hablamos de un solo producto o economías de ámbito cuando hablamos de más de un producto), de este modo una empresa puede atender a todo el mercado a un costo medio menor que cualquier otra empresa rival.

Baumol, Panzar y Willing definen un monopolio natural como sigue: “una industria será un monopolio natural si sobre todo el rango relevante de producción, la función de costos de la empresa es subaditiva”. Matemáticamente la subaditividad se expresa de la siguiente manera:

$$\sum_{j=1}^k y^j = Y, \quad C(Y) < \sum_{j=1}^k C(y^j)$$

El costo de producir la cantidad “Y” es menor haciéndola en una empresa que producir la misma cantidad “Y” en k empresas por separado.

En una estructura de mercado como la descrita es eficiente la presencia de un solo proveedor del servicio, es decir, no es factible ni eficiente la competencia. Es necesario señalar, sin embargo, que los monopolios naturales no regulados, al igual que los monopolios de cualquier tipo, tienden a generar pérdidas de eficiencia, ya que no tienen incentivos para producir al mínimo costo (ineficiencia productiva) y cobran precios mayores en relación a una situación competitiva (ineficiencia asignativa).

6. *¿Qué tipos de regulación existen?*

La teoría económica reconoce 2 tipos de regulación: la regulación económica y la regulación social. La regulación económica se enfoca en solucionar el problema de las ineficiencias generadas únicamente por el monopolio natural. En este caso, el objetivo regulatorio es la determinación de los precios que el monopolio natural cobra por los servicios que provee.

La regulación social, por su parte, se enfoca en solucionar los problemas de las ineficiencias generadas por las asimetrías de información, externalidades y bienes públicos. En este caso, los objetivos regulatorios pueden variar desde simplemente normar estándares de calidad para el servicio (requisitos de seguridad para unidades de transporte público) hasta implementar complejos sistemas de acceso al mercado (cuotas pesqueras). Es necesario mencionar que la regulación social no determina (ni debería hacerlo) el precio de los servicios que se proveen en el mercado.

II. Aspectos institucionales

1. *¿Qué es la SUNASS?*

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es un organismo público descentralizado, creado por Decreto Ley N° 25965, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera, cuya función es normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas

y del usuario. En términos de la experiencia regulatoria a nivel internacional, SUNASS viene a ser la agencia reguladora del sector saneamiento en el Perú.

2. *¿En qué consiste la función reguladora de la SUNASS?*

La función reguladora de la SUNASS comprende la facultad de determinar las tarifas que pagan los usuarios de los servicios públicos de saneamiento; estas tarifas deben cubrir el costo de operación y mantenimiento así como las inversiones que realicen las empresas prestadoras. En términos conceptuales, SUNASS realiza la denominada regulación económica.

3. *¿Cuáles son los servicios que regula la SUNASS?*

Bajo el ámbito de competencia de la SUNASS se encuentran el servicio público de abastecimiento de agua potable, el alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas.

4. *¿Qué son las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS)?*

Las EPS son operadores constituidos con el propósito exclusivo de brindar los servicios de agua potable, el alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas en el Perú. Las EPS pueden ser públicas, privadas o mixtas. En términos de la experiencia regulatoria a nivel internacional, las EPS constituyen en conjunto de empresas reguladas del sector saneamiento en el Perú.

Actualmente, SUNASS regula a 50 EPS, 49 de las cuales son operadores públicos (sólo una EPS es una concesión a cargo de un operador privado). Cabe resaltar que de las 49 EPS públicas, 48 son propiedad de las Municipalidades Provinciales y Distritales, mientras que una (SEDAPAL) es propiedad del Gobierno Central a través del FONAFE.

5. *¿Cuáles son los servicios que no regula la SUNASS?*

No se encuentran bajo el ámbito de competencia de SUNASS aquellos servicios que brinde la EPS en forma ocasional, que impliquen condiciones de calidad distintas a las condiciones generales del servicio y que no sean suministrados por los sistemas de agua potable y alcantarillado. Ejemplos de servicios no regulados son el suministro de agua potable mediante camiones cisterna, reservorios móviles y conexiones adicionales, así como la eliminación de excretas en tanques sépticos y su disposición. Tampoco se encuentran bajo regulación de la SUNASS los aspectos de calidad del agua potable.

6. *¿Por qué la SUNASS regula los servicios bajo el ámbito de su competencia?*

De acuerdo a lo señalado por la literatura económica, la estructura de mercado en las que se proveen los servicios de abastecimiento de agua potable, el alcantarillado sanitario y la disposición sanitaria de excretas es considerada como un monopolio natural.

7. *¿Qué mecanismo utiliza la SUNASS para regular los servicios bajo su competencia?*

La literatura económica reconoce 3 grandes mecanismos de regulación de servicios públicos que cuentan con características de monopolios naturales:

- *Tasa de retorno.* En términos generales, este mecanismo transfiere los riesgos derivados de la provisión del servicio a los usuarios, ya que el Regulador “garantiza” una tasa de retorno sobre el capital a la empresa regulada.
- *Incentivos.* En términos generales, este mecanismo transfiere los riesgos derivados de la provisión del servicio a la empresa regulada, promoviendo la eficiencia productiva (producción al mínimo costo). Es necesario señalar, sin embargo, que en este mecanismo la empresa regulada obtendrá una recompensa por sus esfuerzos de reducción de costos equivalente a una transferencia de renta de los usuarios del servicio.
- *Empresa modelo eficiente.* En términos generales, este mecanismo se basa en la “construcción” de una empresa modelo al inicio de cada periodo regulatorio, de manera de determinar las tarifas en función a los niveles de eficiencia que ésta pueda mostrar.

El mecanismo que actualmente utiliza la SUNASS en la regulación de los servicios que brindan las EPS es el correspondiente a la *tasa de retorno* con ajustes “por fuera del modelo”, orientados a alcanzar el objetivo del Regulador de eficiencia productiva en las EPS.

8. *¿Cuáles son los instrumentos regulatorios que utiliza la SUNASS para regular los servicios bajo su competencia?*

Los instrumentos regulatorios que utiliza SUNASS para regular los servicios bajo su competencia son los siguientes:

- *Plan Maestro Optimizado (PMO).* Instrumento de planeamiento que contiene una proyección de las inversiones necesarias en cada EPS para cerrar la brecha de infraestructura de saneamiento en su zona de explotación.
- *Estudio Tarifario.* Documento técnico que contiene una proyección de los costos de operación, mantenimiento e inversión, así como de los ingresos de la EPS, ambos consistentes con las inversiones proyectadas en el PMO, de manera de obtener una senda de incrementos tarifarios para el periodo regulatorio correspondiente.
- *Metas de Gestión.* Son los objetivos que deben cumplir las EPS durante el periodo regulatorio correspondiente. Las metas de gestión incluyen categorías como: instalación de nuevas conexiones, presión, continuidad, entre otros.

9. *¿Cómo se articulan los instrumentos regulatorios que utiliza la SUNASS en la regulación del sector saneamiento?*

La Resolución Tarifaria es el acto administrativo que articula los diferentes instrumentos regulatorios que utiliza SUNASS. En este contexto, la Resolución Tarifaria puede verse como un contrato de performance, es decir, con un conjunto de objetivos que, si son cumplidos, “gatillan” un sistema de recompensas para la empresa regulada. En el caso del sector saneamiento del Perú, los objetivos a cumplirse son las metas de gestión, mientras que las recompensas son los incrementos tarifarios proyectados en el Estudio Tarifario.

Cabe resaltar que la Resolución Tarifaria también permite realizar los ajustes por eficiencia al mecanismo de tasa de retorno señalados anteriormente. Este ajuste se realiza mediante la meta de gestión “relación de trabajo”. La meta de gestión “relación de trabajo” indica la proporción que los costos de operación, mantenimiento y reposición representan de los ingresos por los servicios provistos. En este contexto, los Estudios Tarifarios presentan generalmente una meta de gestión “relación de trabajo” decreciente, lo que marca a las EPS una senda de costos eficientes a seguir.

10. ¿Qué otros instrumentos utiliza la SUNASS en el ejercicio de sus competencias como organismo regulador del sector saneamiento en el Perú?

La práctica regulatoria de los últimos 5 años ha permitido que el regulador implemente nuevos instrumentos para el ejercicio de las funciones que dispone el marco legal, a través del cual se han introducido nuevos conceptos como: *enfoque de cuenca, gobernabilidad y gobernanza, gestión de riesgo de desastres naturales*, entre otros. Dichos instrumentos han permitido alcanzar un mejor desempeño de las actividades y acciones ejecutadas por el regulador, al incorporarse no sólo los aspectos económicos, financieros y técnicos de la regulación sino que la misma ha sido adaptada a las características particulares del sector saneamiento en el Perú.