

RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación

Patricio Rozas Balbontín
José Luis Bonifaz F.



RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación

Patricio Rozas Balbontín
José Luis Bonifaz F.



NACIONES UNIDAS



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil*

Este documento fue preparado por Patricio Rozas Balbontín, funcionario de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y José Luis Bonifaz Fernández, consultor, en el marco del proyecto “Recursos Naturales” (FRA/11/002), que coordina Andrei Jouravlev, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Recursos Naturales y Energía de la misma división, ejecutado por la CEPAL en conjunto con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Daniel Greif, Diego Fernández, Andrei Jouravlev, Matthias Krause, Francisco Agüero y Luis Elizondo Vidaurre al presente documento.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.3793

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Empresas públicas y regulación: antecedentes del problema	15
A. La gestión de activos públicos y la crítica (neo) liberal	15
B. El origen de las empresas públicas.....	18
1. La creación de las empresas públicas en Europa	20
2. La creación de las empresas públicas en América Latina	21
C. El enfoque tradicional de la teoría económica sobre las empresas públicas	22
1. Monopolios naturales (y no naturales).....	23
2. Imperfecciones del sistema competitivo	25
3. Bienes públicos	29
4. Externalidades.....	29
5. Otras justificaciones de las empresas públicas.....	30
D. La teoría de la empresa pública.....	31
1. El socialismo de mercado	32
2. La “controversia marginalista”	32
3. Nuevos aportes a la teoría de la empresa pública.....	33
E. Gestión reguladora y agencias	34
F. Regulación y control de empresas públicas y privadas.....	37
III. Principales problemas de la regulación aplicada a prestadores públicos	41
A. Incentivos en el marco normativo	42
B. Confusiones de roles institucionales	43
1. Mecanismos de regulación paralelos	45
2. Proliferación de mecanismos de control	47
C. La fiscalización e imposición de sanciones.....	49
D. Falta de contratos de desempeño.....	51
E. La participación de la sociedad civil	52
F. Otros factores que limitan la efectividad de la regulación	54

1.	Nivel y estructura tarifaria	54
2.	Atomización del sector y economías de escala	55
IV.	Criterios a considerar en el diseño de un sistema regulatorio de las empresas públicas	57
A.	Objetivos de la regulación de empresas públicas	57
B.	Modelos de regulación de empresas públicas	59
C.	Independencia, autonomía y transparencia del regulador	61
1.	Independencia	61
2.	Autonomía	63
3.	Transparencia	63
D.	Responsabilidades del regulador	64
E.	Relación con los usuarios	66
F.	Financiamiento de la regulación y control	67
	Bibliografía	69
	Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	73
	Cuadros	
CUADRO 1	REGULACIONES QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS	44
CUADRO 2	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE DISTINTAS ALTERNATIVAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL	60
	Recuadros	
RECUADRO 1	CAUSAS PRINCIPALES DEL RETIRO DE OPERADORES INTERNACIONALES DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE AMÉRICA LATINA	9
RECUADRO 2	CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS EN MERCADOS OLIGOPÓLICOS	28
RECUADRO 3	TIPIFICACIÓN DE PROBLEMAS DE AGENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	46
RECUADRO 4	REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES: CONTENIDOS MÍNIMOS	50
RECUADRO 5	“SUNSHINE REGULATION” EN LOS PAÍSES BAJOS	53
	Diagramas	
DIAGRAMA 1	COMPROMISO REGULATORIO Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL	62

Resumen

Salvo raras excepciones, la regulación de las empresas de agua potable y saneamiento empezó a implementarse en América Latina y el Caribe a principios de los años noventa como consecuencia del interés de los gobiernos de muchos países de la región en fomentar la participación privada en la prestación de estos servicios. Esta iniciativa se desarrolló en el marco de las transformaciones estructurales puestas en marcha a raíz de la crisis fiscal y productiva que azotó a la región en la década de 1980, lo que explica la razón esencial de su sentido y orientación. En este contexto, se facilitó y promovió la participación de operadores privados internacionales, que —se esperaba— aportarían financiamiento y conocimientos de gestión gerencial y tecnológica para resolver las deficiencias existentes en el sector.

Hasta entonces, y como consecuencia de las características específicas del origen y desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento en los distintos países de la región, el marco legal de sus operaciones estuvo dado por los cuerpos normativos de la administración pública y del ministerio responsable de su creación y desempeño. Estas características específicas se definieron en el contexto de las funciones del Estado que la mayoría de los países de la región establecieron en las primeras décadas del siglo XX en relación con la prestación de servicios considerados esenciales para el desarrollo. En el contexto de las reformas aplicadas en la década de 1990 surgieron diversos organismos reguladores en más de la mitad de los países latinoamericanos, pensados y diseñados para supervisar y fiscalizar la conducta de los prestadores privados que —se esperaba— se incorporarían a la industria de agua potable y saneamiento.

En la mayoría de los casos, sin embargo, la inversión privada no logró consolidarse por varias razones. Esto determinó que en la década del 2000 se retiraran de la región muchos de los operadores internacionales que habían ingresado en los años noventa y que varios servicios debieron ser re-estatizados. En consecuencia, los marcos legales originalmente diseñados para regular el comportamiento de prestadores privados terminaron siendo aplicados a operadores públicos, lo cual puso sobre el tapete la discusión relativa a la regulación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos (industriales y comerciales) de propiedad estatal, abstracción hecha de su estructura organizativa y de su régimen jurídico específico.

El retorno progresivo de prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento al área de propiedad pública o estatal plantea varias interrogantes en el contexto descrito, que han establecido los vectores orientadores de este estudio. El primer grupo de interrogantes se relaciona con la necesidad de regular las actividades definidas como servicios públicos cuando estas han sido desarrolladas por el Estado y continúan bajo su responsabilidad. Un segundo grupo de preguntas se refiere a la estructura de la industria y a los modelos regulatorios presuntamente aplicables a las empresas de propiedad pública, lo que implica abordar un conjunto de aspectos relacionados con el desempeño de los prestadores y su correspondencia con los objetivos de política sectorial.

Responder estas preguntas permite identificar los principales problemas que se observan en la regulación de las empresas públicas de servicios de infraestructura, así como en el control de su desempeño. Asimismo ordena la definición de las condiciones básicas que los países deberían cumplir, a partir de los elementos de la teoría económica y del análisis de las mejores prácticas, para los efectos de mejorar la gestión regulatoria y el desempeño de los prestadores de servicios de propiedad pública.

I. Introducción

La regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento se implementó en los años noventa en la mayoría de los países de América Latina como consecuencia del interés de los gobiernos en fomentar la participación privada en la prestación de estos servicios. Esta iniciativa se desarrolló en el marco de las transformaciones estructurales puestas en marcha a raíz de la crisis fiscal y productiva que azotó a la región en la década de 1980, lo que explica la razón esencial de su sentido y orientación. En este contexto, se facilitó y promovió la participación de operadores privados internacionales, que —se esperaba— aportarían financiamiento y conocimientos de gestión gerencial y tecnológica para resolver las deficiencias existentes en el sector.

Hasta entonces, y como consecuencia de las características específicas del origen y desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento en los distintos países de la región, el marco legal de sus operaciones estuvo dado por los cuerpos normativos de la administración pública y del ministerio responsable de su creación y desempeño. Estas características específicas se definieron en el contexto de las funciones del Estado que la mayoría de los países de la región establecieron en las primeras décadas del siglo XX en relación con la prestación de servicios considerados esenciales para el desarrollo. Además del suministro de agua potable, los gobiernos impulsaron el desarrollo del transporte urbano mediante tranvías y ferrocarriles en el caso de interurbano la producción y distribución de energía

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1019

