



water and landscape
AGUA y TERRITORIO

FERRO, Gustavo y LENTINI, Emilio, 2013, *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*, Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto "Recursos Naturales" (FRA/11/002), ejecutado con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 74 págs. NO ISBN.

El documento analiza las políticas tarifarias y la sustentabilidad financiera de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, en el marco de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tiene dos partes, en la primera se presenta un resumen conceptual de los elementos que contribuyen en el diseño tarifario, con una explicación didáctica sobre las distintas formas o esquemas de tarifas, los procedimientos de revisión tarifaria, el uso de los subsidios y otros aspectos de diseño que eventualmente pueden beneficiar a los más pobres; así mismo, analiza el conjunto de elementos vinculados a la micro medición, los niveles de consumo y consumos mínimos o básicos.

En la segunda parte, examinan las tendencias y la situación actual de los operadores de los servicios urbanos, tomando como referencia la situación de 15 empresas proveedoras de servicios en la región (públicas y privadas), procurando responder a las preguntas: ¿qué ha pasado con los niveles tarifarios, con la sustentabilidad financiera, con las políticas y el diseño tarifario, la accesibilidad de tarifas, con los sistemas de subsidios, y otras políticas sociales en el sector?

Los autores citan los estimados del Programa Conjunto para el Monitoreo (JMP) y señalan que en 1990 en la región había 64 millones de personas que no tenían acceso a fuentes mejoradas de agua potable (15% de la población) y 142 millones a instalaciones mejoradas de saneamiento (32%); luego, en el 2010, la población que carecía de agua potable era más de 32 millones de personas (6% de la población) y 121 millones (20%) no tenían servicios de saneamiento. Concluyen que en el 2010 la región de América Latina y el Caribe en su conjunto habría sobrepasado la meta de los ODM en el acceso al agua potable, aun cuando el agua todavía no llega a 32 millones de ciudadanos; pero la situación es más dramática en saneamiento, con un enorme déficit, que no se cubrirá para el 2015.

Los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento son sectores de infraestructura que exigen grandes inversiones de capital. De ahí que el buen desempeño de los operadores también se vincule con el logro de los ODM. Según los autores, la racionalidad en la gestión de los prestadores —al crear una relación directa entre ingresos y servicios prestados (clientes servidos y volúmenes suministrados, recolectados y tratados), el

autofinanciamiento, que genera incentivos para mayor eficiencia empresarial (control de ingresos y costos)—, los incentivos a la conservación y el uso eficiente del agua potable que se promuevan entre los usuarios, así como el mantenimiento y la reposición programados, entre otros temas importantes, vinculan los ODM con los esquemas tarifarios.

En ese contexto, señalan que se puede argumentar que los objetivos principales de la tarifa son de sustentabilidad (económico-financiera y ambiental), eficiencia (asignativa y productiva) y equidad en el acceso (horizontal y vertical).

De otro lado, para adoptar los objetivos de eficiencia y de equidad, esperados de las políticas públicas, se requiere conocimiento de los usuarios o clientes. No todos son iguales, no tienen los mismos hábitos ni necesidades de consumo, o siguen un patrón estacional u horario similar, ni usan el servicio para los mismos objetivos. Conocer a los clientes implica categorizarlos. Las claves económicas para la clasificación en categorías tienen que ver, por el lado de la oferta, con el costo de provisión del servicio a cada tipo de cliente, y por el lado de la demanda, con la disposición a pagar por diferentes usos del servicio por parte de los consumidores.

Toda fijación de tarifas comienza con el conocimiento de los costos. La contabilidad de los prestadores de servicios públicos, sobre la base de prácticas regulatorias correctas tiene diferencias con la contabilidad financiera usual. El sistema de cuentas consiste en un estado patrimonial (activos y pasivos) y un estado de resultados, que clasifica los componentes o rubros por servicios (agua potable y alcantarillado) y dentro de ellos por procesos o actividades (administrativo, comercial, plantas, transporte, distribución o recolección, etc.). Los autores resumen los pasos clave a seguir en la adopción de tarifas, pudiendo ser la pauta para un Manual sobre este tema:

- Calcular el costo de los servicios y comprometerse a trasladar los mismos a las tarifas.
- Identificar requerimientos de recaudación para un año a analizar.
- Establecer costos por función o actividad (abastecimiento, tratamiento, distribución, etc.).
- Clasificar costos por propósito (cliente, capacidad o volumen).
- Asignar costos sobre la base de patrones de uso acorde a una metodología.
- Atribuir costos por cliente y entre categorías de clientes (residencial, comercial, industrial, otros) sobre la base de un análisis de la facturación.

- Diseñar tarifas (fijas y variables) para alcanzar los objetivos de recaudación y lograr metas políticas (equidad, eficiencia).

En la segunda parte incluyen el análisis de las 15 empresas estudiadas en la Región y señalan sus diferencias y similitudes. Por ejemplo, el sistema aplicado en el Perú en los prestadores se parecería al brasileño, en el sentido de que disponen de varias categorías de usuarios, con bloques crecientes dentro de las categorías, los residenciales están diferenciados entre los llamados sociales y los domésticos, y los no residenciales entre comercial, industrial y estatal. En Lima, la tarifa inicial para no residenciales comerciales e industriales coincide con el bloque más caro para los residenciales. El cargo fijo es único, común a todas las categorías, y el servicio de alcantarillado guarda proporcionalidad de un poco menos del 50% respecto del servicio de agua potable. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera, con las tarifas actuales se excedería la cobertura de los costos operativos.

En la región hay gran diversidad de sistemas tarifarios, aunque en la mayoría de los prestadores existen esquemas de bloques crecientes, diferenciados por categorías de usuarios. Son excepciones Chile (tarifas lineales en dos partes, sin distinguir entre categorías de usuarios y con ajustes estacionales), la Argentina (fuerte predominio de clientes no medidos y cobro por superficie con fórmula que incorpora subsidios cruzados) y el Uruguay (donde para los clientes residenciales se aplica una estructura de bloques crecientes, mientras que para los comerciales e industriales las tarifas son decrecientes a medida que aumenta el volumen consumido).

El cierre de las brechas de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento y el mantenimiento de estos logros en el tiempo, son el nexo principal entre los ODM y los esquemas tarifarios. Estos dan señales a la sostenibilidad (económica y ambiental) de los servicios, a la eficiencia con que se prestan y a la equidad con que se distribuyen sus beneficios en la sociedad.

Sostenibilidad, eficiencia y equidad son atributos esperables del diseño tarifario. Implican en grandes líneas que la recaudación permita mantener en el tiempo el servicio en condiciones por lo menos estables, que se recuperen costos marginales con las tarifas y que los costos medios sean mínimos, que no se discrimine entre clientes y que se atiendan situaciones de carencia de los peor situados. Se suelen agregar requisitos de transparencia que favorecen la aceptación pública y la comprensión de las facturas por los usuarios.

En cuanto a la estructura tarifaria, esta puede estar conformada por cargos fijos y/o volumétricos, creciendo linealmente o con saltos discretos en bloques. Los subsidios pueden ser a la oferta (prestador) o a la demanda (los clientes). En el último caso, se puede subsidiar el acceso o el consumo. Cada subsidio tiene un objetivo, ventajas y desventajas. El subsidio a la oferta puede ser necesario para expandir la red y universalizar el servicio. El subsidio a la demanda puede ayudar a clientes pobres a conectarse y luego a pagar sus facturas rutinarias. La ampliación de la cobertura y mantener a la gente luego en la red, consu-

miendo y pagando el servicio, tiene un claro rédito en la salud de la población.

Por su carácter, los subsidios pueden ser universales en su alcance o focalizados a ciertos grupos meta. Por último, se pueden estructurar como subsidios directos o cruzados. Para estructurar las tarifas entre categorías y adjudicar subsidios se debe recurrir a los costos de provisión por cliente, pero también a las elasticidades; es decir, la reacción de cantidades consumidas (y por ende de la recaudación) a cambios de precios.

Se analizan algunos promedios de cierto conjunto de indicadores para analizar cuán arriba o cuán abajo están las empresas individuales. Así, la dotación por cliente es de 22 metros cúbicos mensuales, con pérdidas físicas de 38% de la producción. La factura media por ese consumo ascendería a 28 dólares mensuales con un costo por metro cúbico de 1,65 dólares. Un 83% de los clientes estarían medidos, y los índices de cobertura de costos operativos arrojan 132%, si se incorporan en el denominador las depreciaciones 111% y si se agregan los intereses se llega al 108%.

Los mayores valores tarifarios en dólares lo detentan las empresas del Brasil, Chile, Colombia y SEDAPAL del Perú, y los menores son los de la Argentina y Panamá. En consonancia con dichas características, se puede concluir que, excepto las empresas de estos dos últimos países, existe una tendencia en la región a cubrir los costos operativos mediante los ingresos tarifarios: los prestadores de Chile son los de más alta cobertura, en segundo lugar estarían las empresas del Brasil.

Considerando que la cobertura es proporcionalmente menor en áreas rurales y grupos de menores ingresos, es probablemente más difícil cerrar estas brechas porque cada nueva unidad de conexión es más cara (por la dispersión de la población respecto de las aglomeraciones urbanas) y por la menor capacidad de pago, pero con mayor impacto sanitario (por los grupos sociales aún no cubiertos, el tamaño de sus familias y la presencia de menores más frágiles ante las enfermedades hídricas).

En conclusión, el documento de Ferro y Lentini propone una nueva mirada sobre los servicios de agua y saneamiento, a partir de un análisis sobre las políticas tarifarias y la manera como estas contribuyen o dificultan el desempeño de los operadores de los servicios. Sin embargo, están pendientes evaluaciones de los operadores diferenciando su desempeño según los modelos de gestión (Público, Privado o mixto), los sistemas de regulación y el rol del Estado. De igual manera, se necesitará mejorar el concepto de saneamiento, dado que la definición usada hasta la fecha para designar a las letrinas y los servicios precarios ("saneamiento mejorado" y "No mejorado") en realidad oculta la exclusión y una gran inequidad entre pobres que no tienen servicios y los otros grupos sociales. El saneamiento sólo puede ser digno, y ninguna "letrina" es un servicio digno, especialmente en el área rural, o en las áreas periurbanas de extrema pobreza. Una redefinición del concepto llevará también a una redefinición de coberturas, de metas y de las inversiones a realizar.

Óscar Castillo
Instituto de Estudios Peruanos
Perú
omcastillor@hotmail.com