

---

recursos naturales e infraestructura

**A**cceso a la información:  
una tarea pendiente para la  
regulación latinoamericana

Andrei Jouravlev



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, agosto de 2003

Este documento fue preparado por Andrei Jouravlev, Oficial Asociado de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

---

**Publicación de las Naciones Unidas**

ISSN impreso: 1680-9017

ISSN electrónico: 1680-9025

ISBN: 92-1-322217-3

LC/L.1954-P

Nº de venta: S.03.II.G.109

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2003. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Regulación e información</b> .....	9
A. ¿En qué consiste el problema de la asimetría de la información?.....	9
B. ¿Por qué existe la asimetría de la información? .....	10
C. ¿Cuáles son los efectos de la asimetría de la información?.....	12
D. Condicionantes de la intensidad de la asimetría de la información .....	12
1. La estructura de la propiedad.....	13
2. La fortaleza del rol regulador del Estado.....	16
3. El grado de la diversificación .....	19
4. La rapidez de la evolución de las condiciones tecnológicas y de mercado.....	20
5. El acceso a múltiples fuentes de información.....	21
<b>II. Mecanismos de descubrimiento de la información</b> .....	23
A. Acceso a la información interna .....	23
1. Procedimientos para asegurar el acceso a la información interna.....	23
2. Contabilidad regulatoria .....	28
3. Consideraciones especiales en empresas diversificadas .....	33
B. Participación de los consumidores .....	37
<b>III. Comparaciones: un mecanismo intermedio</b> .....	43
A. Comparación con empresas existentes: competencia por referencia.....	43

B. Comparación con una empresa virtual eficiente: regulación por empresa modelo .....	48
<b>IV. Mecanismos de revelación de la información .....</b>	<b>55</b>
A. Competencia en el mercado de capitales .....	55
B. Competencia por el mercado.....	56
C. Competencia directa de mercado .....	58
D. Exposición a la competencia potencial .....	60
<b>Conclusiones.....</b>	<b>63</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>65</b>
<b>Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados .....</b>	<b>71</b>
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1      La aplicación de mecanismos de contratación de obras incluidas en el fideicomiso en Buenos Aires, Argentina.....	40
<b>Índice de gráficos</b>	
Gráfico 1      Modelo de ingresos, costos y gastos adoptado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) .....	33
<b>Índice de recuadros</b>	
Recuadro 1      Elementos de la regulación mediante incentivos .....	11
Recuadro 2      ¿Es la participación en la propiedad una buena fuente de información? .....	14
Recuadro 3      El sistema de resolución de conflictos en el sector de agua potable y saneamiento de Chile .....	17
Recuadro 4      La información que deben presentar periódicamente las empresas reguladas a la Oficina de Servicios de Agua (OFWAT) .....	25
Recuadro 5      La participación de profesionales autónomos en el examen de la información proporcionada por las empresas reguladas.....	26
Recuadro 6      Los objetivos que persigue el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) con el desarrollo de contabilidad regulatoria.....	31
Recuadro 7      Procedimientos que estimulan concurrencia de oferentes.....	35
Recuadro 8      Observaciones generales que surgen de los informes realizados por los auditores de Aguas Argentinas.....	38
Recuadro 9      Reglamento para la contratación de obras incluidas en el fideicomiso en Buenos Aires, Argentina .....	39
Recuadro 10     La aplicación de la competencia por referencia en el sector de agua potable y saneamiento de Panamá .....	47
Recuadro 11     Algunos problemas asociados a la aplicación de la regulación por empresa modelo en Chile .....	50
Recuadro 12     Aspectos centrales del diseño de empresa modelo en el sector de agua potable y saneamiento de Chile .....	53

---

## Resumen

---

Este informe tiene por objeto contribuir al debate que se lleva a cabo en los países de la región sobre el perfeccionamiento de los marcos regulatorios del sector de agua potable y saneamiento. La atención se centra en cómo se garantiza la disponibilidad de la información para la regulación económica. Se hace hincapié en las consecuencias y condicionantes de la asimetría de la información entre el regulador y las empresas reguladas, así como en los procedimientos que pueden ser utilizados para superarla. Se examinan las prácticas regulatorias de los países desarrollados, principalmente las de los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido, las cuales se contrastan con la situación existente en los países de la región. El estudio se basa en: (i) respuestas a la encuesta sobre el tema, que la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL envió a los organismos reguladores de los países de la región y a múltiples expertos; y (ii) la revisión de la bibliografía teórica y empírica sobre la regulación económica. La conclusión principal que se obtiene de este trabajo es que los marcos regulatorios de los países de la región no garantizan un acceso adecuado de los reguladores a la información que necesitan para el desempeño de sus funciones y que algunas de las características de su diseño tienden a exacerbar la ventaja informativa de las empresas reguladas. En la región, se ha prestado mayor atención al desarrollo de procedimientos teóricos de acceso a la información —basados en promoción de alguna forma de competencia— que no han funcionado en la práctica y se ha ignorado las experiencias de los países con una larga tradición en la prestación de servicios públicos por el sector privado. La prioridad ahora es fortalecer, consolidar y hacer operativos los procedimientos de acceso a la información interna de las empresas reguladas, especialmente la contabilidad regulatoria, el control de compras y contrataciones con empresas vinculadas, y la participación de los consumidores.

## Introducción

---

Desde los años ochenta y por diversos motivos, algunos de los países de América Latina y el Caribe, principalmente Argentina y Chile, han transferido un número significativo de empresas de agua potable y saneamiento al sector privado, mientras que muchos otros han dado los primeros pasos en esta dirección. Hay consenso en que, por las características monopólicas de los servicios de agua potable y saneamiento y su relevancia económica, social y ambiental, la prestación de los mismos debe ser regulada por el Estado. En consecuencia, y reconociendo que la institucionalización de la función de regulación es conveniente aun en aquellos casos en que se decida mantener la provisión pública de los servicios, muchos de los países de la región han actualizado los marcos regulatorios del sector y han creado organismos reguladores. Sin embargo, el análisis de la situación revela que los resultados reales obtenidos hasta ahora han sido, en general, contradictorios. Lo que especialmente preocupa es el hecho de que, a pesar de las reformas realizadas, “la velocidad de superación de los problemas de cobertura ha sido inferior durante la última década en relación con lo logrado en periodos anteriores” (Corrales, 2002).

Por un lado, debido principalmente a la adopción de marcos regulatorios que priorizan la protección de los intereses de los inversionistas, los países de América Latina y el Caribe han logrado atraer una parte importante —un 50% de acuerdo con algunas estimaciones (Foster, 2001)— de la inversión privada en el sector de agua potable y saneamiento en los países en vías de desarrollo. Como resultado de ello, en algunos casos, se ha revertido el agudo grado de deterioro de los sistemas de abastecimiento de agua potable, de alcantarillado y de tratamiento de aguas servidas, así como se han mejorado los niveles de cobertura y de calidad de los servicios. Por ejemplo, en Buenos Aires, Argentina, Aguas Argentinas concretó un programa de inversiones por 1,6 mil millones de dólares, revirtiendo así un largo período de desinversión,

con lo que la cobertura de los servicios ha crecido y su calidad ha mejorado (Aguas Argentinas, 2003). En La Paz y El Alto, Bolivia, Aguas del Illimani alcanzó resultados positivos en relación a las metas fijadas en el contrato de concesión (Mattos y Crespo, 2000). En Santiago, Chile, el plan de inversiones de Aguas Andinas totaliza más de 0,8 mil millones de dólares para el período 2001–2005, principalmente en obras de tratamiento de aguas servidas (Aguas Andinas, 2003).

Por otro lado, las características propias del proceso de reformas en el sector de agua potable y saneamiento —la rapidez con que han sido efectuadas las transformaciones, los prejuicios y nociones ideológicas respecto al rol regulador del Estado, el desbalance de poder entre diferentes sectores de la sociedad, la debilidad de las entidades de la sociedad civil, la inestabilidad macroeconómica, la poca experiencia en materia de la regulación, el bajo nivel de tarifas, entre otros— han desembocado en múltiples controversias, conflictos y renegociaciones. La concesión de Buenos Aires, Argentina, se ha caracterizado tanto por recurrentes y conflictivas renegociaciones de condiciones contractuales como por los crecientes cuestionamientos sociales (Azipazu, 2002). En La Paz y El Alto, Bolivia, existen “evidencias e indicios que el contrato fue negociado con demasiadas ventajas para el consorcio” (Crespo, 2001). En Chile, los resultados de los primeros procesos de revisión tarifaria, desde la privatización de las principales empresas del sector, han generado inquietud en la opinión pública respecto de la efectividad del marco regulatorio en el nuevo contexto de propiedad privada de las empresas reguladas (Gómez-Lobo y Vargas, 2001). En algunos casos, las controversias fueron tan grandes que resultaron en la rescisión de los contratos de concesión, como sucedió en 1997 en Tucumán, Argentina y en 2000 en Cochabamba, Bolivia.<sup>1</sup>

Estas dificultades explican por qué ahora, en la maduración del proceso de reformas, surgen inquietudes por temas como los marcos regulatorios demasiado permisivos, la insatisfacción con los mecanismos de protección de los consumidores, el control de los precios de transferencia en transacciones con empresas asociadas, la vulnerabilidad de los reguladores a la captura, la ambigüedad en cuanto a su independencia y la no aplicación del concepto de retornos e ingresos razonables, así como por problemas de conductas oportunistas, postergación de inversiones, desconocimiento de intereses sociales y ambientales y fallas técnicas en algunos casos (Peña y Solanes, 2003). Todo ello ha redundado en que temas relacionados con la necesidad de perfeccionar los marcos y las prácticas regulatorias ocupen actualmente un lugar destacado en la agenda de los gobiernos de los países de la región.

El objetivo del presente trabajo es contribuir al debate que se lleva a cabo en los países de América Latina y el Caribe sobre la formulación de marcos regulatorios adecuados para el sector de agua potable y saneamiento. La atención se centra en el tema específico de la disponibilidad de la información para la regulación económica. La elección de este tema se justifica por varias razones. En primer lugar, la característica más sobresaliente de la teoría moderna de la regulación económica es el reconocimiento del rol central que desempeña la información en la misma. Desde esta perspectiva, el problema de la regulación se entiende, fundamentalmente, como un problema de control en un marco de asimetría de la información entre el regulador y las empresas reguladas (Laffont, 1994). En segundo lugar, se trata de un tema que, a pesar de su innegable importancia, ha recibido escasa atención en el debate público que se lleva a cabo en los países de la región. Además, los pocos estudios que lo mencionan, indican que, “a este respecto, la situación en la región es muy deficiente” (CEPAL, 2000), y que, “se utiliza actualmente una reducida variedad de los instrumentos disponibles” (Stark, 1997), sobre todo en comparación con los países con una larga tradición en la prestación de servicios públicos por el sector privado. Corrales (2002) identifica “déficit ... de la información necesaria para el ejercicio regulatorio” como una de las principales dificultades que afectan el proceso de construcción de las capacidades regulatorias en el sector de agua potable y saneamiento en los países de la región.

---

<sup>1</sup> En ambos casos, los concesionarios presentaron demandas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que pueden resultar en el pago de cuantiosas indemnizaciones por los países.

## I. Regulación e información

---

### A. ¿En qué consiste el problema de la asimetría de la información?

La información es un requisito indispensable para una regulación eficaz. En la teoría económica moderna, la regulación se analiza generalmente como problema de agente–principal, en el que el principal es el gobierno o el organismo regulador y el agente es el cuadro directivo de la empresa que es objeto de regulación (Laffont y Tirole, 1993). La regulación se considera un juego estratégico en que el agente busca maximizar sus propios beneficios, mientras que el principal trata de inducirlo a actuar en función de la maximización del bienestar general. Sin embargo, el principal se ve limitado por la falta de información sobre el agente y sobre las circunstancias que lo rodean y no puede observar su conducta con precisión.

Por lo general, el agente posee, o puede adquirir, mejor

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5\\_2847](https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_2847)

