



## GRUPO DE TRABAJO DE TARIFAS, SUBSIDIOS Y CONTABILIDAD REGULATORIA REUNIÓN ANUAL

Cartagena de Indias, Colombia  
Junio 24 de 2009

### Asistentes:

- **Marco Antonio Sperb.** Director Ejecutivo de la Asociación Brasileira de Agencias de Regulación (ABAR) y Representante del Segundo Director de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA).
- **José Omar Lanzamidad.** Gerente de Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe. (Argentina)
- **Marcelo Laborde.** Asesor Técnico en la Gerencia de Regulación de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), (Uruguay).
- **Juan de la Cruz Toledo.** Gerente de Políticas y Normas de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), (Perú).
- **José Salardi Rodríguez.** Subgerente de Regulación Tarifaria de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), (Perú).
- **Carlos Espinoza.** Director de Regulación Económica y Atención a Usuarios. Organismo Regulador y de Control de la Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil (ECAPAG), (Ecuador).
- **Taylor Ayala.** Ingeniero. Organismo Regulador y de Control de la Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil (ECAPAG), (Ecuador).
- **Frederico Maranhão T de Lima.** Director de Regulación Económica y Financiera de la Agencia de Regulación de Pernambuco (ARPE), (Brasil)
- **Andrei Jouravlev.** Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.
- **Cristian Stapper Buitrago.** Experto Comisionado de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Tercer Director del Directorio de ADERASA. (Colombia)
- **Erica Johana Ortiz Moreno.** Experta Comisionada de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), (Colombia)
- **Lida Ruiz Vásquez.** Subdirectora Técnica. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), (Colombia).

Siendo las nueve y quince de la mañana (9:15 a.m.) del día 24 de Junio de 2009, se dio inicio a la Reunión Anual del Grupo de Trabajo de Tarifas, Subsidios y Contabilidad Regulatoria, la cual se desarrolló de la siguiente manera:

### **Saludo:**

**Marco Antonio Sperb.** Director Ejecutivo de la Asociación Brasileira de Agencias de Regulación (ABAR) y Representante del Segundo Director de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA).

### **Introducción**

#### **Expositores:**

**Cristian Stapper Buitrago.** Experto Comisionado de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Tercer Director del Directorio de ADERASA.

**Lida Ruiz Vásquez.** Subdirectora Técnica. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Los antecedentes de la Reunión Anual del Grupo de Trabajo de Tarifas, Subsidios y Contabilidad Regulatoria, son los siguientes:

- En el período 2004-2006 se realizaron los siguientes avances:

Grupo Tarifas y Subsidios: Managua, Nicaragua (19-20 Feb./04, y Bogotá, Colombia (25-27 Oct./06).

Grupo Contabilidad Regulatoria: Santiago de Chile, Chile (5-6 Ago./04) y Bogotá, Colombia (25-27 Oct./ 06).

- Publicación del documento “*Las Tarifas de Agua potable y Alcantarillado en América Latina*” en el año 2005.

Este documento describe las características de los sistemas tarifarios y de subsidios vigentes en 11 países asociados en ADERASA.

“Guía de Trabajo” para la elaboración de un Manual de Contabilidad Regulatoria.

Este trabajo sintetiza los principales aspectos que deben tener en cuenta los organismos reguladores para desarrollar un sistema de Contabilidad Regulatoria.

- Colombia asumió el liderazgo del Grupo en el mes de Abril de 2008

Los objetivos generales que el Grupo se ha planteado se describen a continuación:

- Elaborar una síntesis de esquemas tarifarios recomendables, a partir de la experiencia madurada por los asociados, que sirvan como referencia para mejorar los sistemas vigentes (Incluyendo el reconocimiento de costos eficientes que permitan el uso del recurso, de forma ambientalmente amigable).
- Definir esquemas de subsidios eficientes, que promuevan el acceso universal a los servicios, evitando distorsiones y comportamientos ineficientes de los involucrados.
- Contribuir a desarrollar la Contabilidad Regulatoria en los países miembros de ADERASA, como una herramienta fundamental para una adecuada regulación de los servicios de

agua y saneamiento, haciendo que sea posible reflejar los costos en las tarifas y explicitar y mejorar los sistemas de subsidios vigentes.

En consecuencia, las actividades que se tienen previstas son las siguientes:

- Realización de una o más reuniones de coordinación con los representantes del Grupo de Trabajo de los países restantes.
- Identificación y descripción de mejores prácticas de financiamiento de la infraestructura de agua y saneamiento en la región. A partir de sistemas complementarios de tarifas y subsidios.

Con lo anterior, se busca explorar nuevas formas de participación del sector privado para lograr el servicio universal y asegurar niveles mínimos de calidad, contribuyendo a alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

- Realización de una primera propuesta de lineamientos de Contabilidad Regulatoria para la región.
- Inicio de la aplicación de los lineamientos de Contabilidad Regulatoria en al menos dos (2) operadores, a título experimental.

Al respecto, la metodología que se tiene planeada está basada en la participación y experiencia acumulada por los socios. Para ello, se tendrán en cuenta en cuenta los siguientes puntos:

- Reunión de coordinación con los representantes del Grupo de Trabajo de Tarifas, Subsidios y Contabilidad Regulatoria (24 Jun./09 Colombia).

En este sentido, los objetivos de la presente reunión son:

- Presentar y discutir los Términos de Referencia (TDR) de las Consultorías que se piensan contratar.
- Intercambiar información relevante entre países, que permita disponer de algunos insumos para el desarrollo de las Consultorías.
- Contratación de consultores externos quienes realizarán labores de recopilación y análisis de información.
  - Recopilación de la información con la ayuda de los integrantes del Grupo.
  - Descripción y análisis de la información.
  - Propuesta de documento final.
- Presentación final de las Consultorías durante la IX Asamblea General de ADERASA programada para el mes de Septiembre de 2009, en la ciudad de Lima – Perú.

Al respecto, debe mencionarse que los Términos de Referencia que se elaboraron al interior del Grupo fueron puestos a conocimiento de los miembros de ADERASA, con el fin de recibir comentarios a los mismos. Sin embargo, a la fecha no se han recibido comentarios.

- **TDR - Mejores Prácticas de Financiamiento (Duración 3 Meses). Se ha planeado desarrollar las siguientes actividades:**
  - Recopilación de Información: Estudios de caso de esquemas de financiamiento del sector agua potable y saneamiento básico en países miembros de ADERASA
  - Análisis de la información: Características principales

- ✓ Reformas institucionales implementadas para promover financiación de infraestructura.
  - ✓ Coordinación entre diferentes entidades gubernamentales y entre diferentes niveles de gobierno.
  - ✓ Asignación de responsabilidades entre los agentes participantes de los esquemas.
  - ✓ Correspondencia de los esquemas de financiación con otras políticas públicas.
  - ✓ Uso de estrategias y mecanismos de tipo financiero que hayan sido relevantes en términos de financiamiento.
  - ✓ Nuevas formas de participación del capital privado.
  - ✓ Esquemas operativos de manejo de recursos.
  - ✓ Políticas de seguimiento y supervisión a los esquemas de financiación adoptados.
- Identificación de Beneficios y Limitaciones: lecciones aprendidas y principales desafíos.
  - Recomendaciones de política: Exploración nuevas formas de PSP.
- **TDR Lineamientos Comunes de Contabilidad Regulatoria (Duración 4 Meses). Se propuso el desarrollo de las siguientes actividades:**
    - Recopilación de Información Estudios de caso implementación de Contabilidad Regulatoria en países miembros de ADERASA.
    - Análisis de la información: Diagnóstico sobre Contabilidad Regulatoria por país.
    - Formulación de lineamientos comunes

Desarrollo del marco conceptual: Determinar estructura y asignación de costos de los servicios de agua y saneamiento, con el fin de proponer metodología.

    - Propuesta de lineamientos:
      - ✓ Diferenciación entre servicios regulados y no regulados.
      - ✓ Principios contables generales, incluyendo instrucciones sobre cuentas específicas.
      - ✓ Criterios de asignación de costos, gastos e ingresos.
      - ✓ Estructura de Plan de cuentas.
      - ✓ Requerimientos de información.
      - ✓ Reporte de información (formatos estándares) y periodicidad de entrega.
      - ✓ Criterios y procedimientos de auditoría y validación de la información.

## **EXPOSICIONES**

### **1. Colombia**

#### **Expositora:**

**Erica Johana Ortiz Moreno.** Experta Comisionada de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

La presentación se dividió en dos partes. En la primera se expuso la estructura de financiamiento del sector en el país, y en la segunda se presentó un resumen de los avances en Contabilidad Regulatoria, así:

## Estructura de financiamiento:

- Las fuentes de financiamiento del sector agua y saneamiento en Colombia son las siguientes:
  - Tarifas: Reguladas por la CRA.
  - Sistema General de Participaciones: Transferencias de la Nación a los Departamentos y Municipios definidas por Ley.
  - Presupuesto General de la Nación: Recursos que se encuentran en la Ley Anual de Presupuesto y que ejecuta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
  - Otros recursos: Regalías directas e indirectas y recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- La CRA establece las metodologías tarifarias para establecer los costos de provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el país.

El establecimiento de la tarifa final que percibe el usuario tiene dos componentes. El primero que es la fijación de costos con base en las metodologías definidas por la CRA. En segundo lugar, los niveles de subsidios y contribuciones que son definidos a nivel local (municipio), y los cuales varían según el estrato socioeconómico del usuario. Usuarios de estratos residenciales 1, 2, y 3 reciben subsidios, mientras que los usuarios de los estratos residenciales 5 y 6, y usuarios no residenciales de tipo comercial e industrial pagan contribución. Los usuarios de estrato 4 pagan el costo de referencia del servicio.

De este modo, las fuentes para el otorgamiento de subsidios son: las contribuciones que pagan los usuarios, las transferencias de la Nación, y otros recursos de orden local que dispongan las autoridades nacionales.

De acuerdo con la Ley 812 de 2003, el máximo nivel de porcentaje de subsidio para el estrato 1 es del 70%, para el estrato 2 es de 40% y para el estrato 3 es de 15%.

La metodología tarifaria para los servicios de acueducto y alcantarillado se basa en una estructura de costos medios (Res. CRA No 287 de 2004), mientras que las del servicios de aseo se sustenta en la fijación de precios máximos (Res. CRA No 351 y 352 de 2005).

- Las transferencias de la Nación corresponden al Sistema General de Participaciones – SGP- , el cual fue modificado recientemente por la Ley 1176 de 2007. En esta Ley se estableció una participación específica (bolsa de recursos independiente) para el sector agua potable y saneamiento.

Anteriormente, los recursos de inversión para el sector provenían de una bolsa de recursos que se denomina “Propósito General” (Ley 715 de 2001). Del total de dichos recursos, las entidades territoriales debían destinar el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Estos recursos se destinarían a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorgan a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. Sin embargo, existía la posibilidad del cambio de destinación de estos recursos, si se verificaban unas condiciones.

Entre tanto, con la Ley 1176 de 2007 se creó una bolsa específica de recursos para el sector agua y saneamiento, muy similar a lo que sucede con los recursos para los sectores de educación y salud, los cuales disponían de una bolsa de recursos independiente. Los recursos para el sector equivalen al 5,4% del total de recursos del SGP. A su vez, de este total de recursos el 85% se dirige a los municipios, mientras que el restante 15% se orienta a los Departamentos y a Bogotá.

- En relación con los recursos del Presupuesto General de la Nación, éstos se encuentran enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007).

Para el presente cuatrienio se asignaron \$1.4 billones al sector, que deben ser ejecutados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento – PDA- (Art. 91), teniendo en cuenta que los PDA son la estrategia del Gobierno Nacional para aumentar las coberturas de acceso a los servicios de agua y saneamiento y mejorar la prestación de servicios. Estos recursos están condicionados al compromiso de los recursos del SGP y de Regalías, por parte de las entidades territoriales (Art. 91).

Con este fin, los criterios de distribución de estos recursos por Departamento (Art. 93) son: i) Población por atender en Acueducto y Alcantarillado urbano y rural; ii) Población con NBI; iii) Menor capacidad de endeudamiento; y iv) Balance del SGP y regalías.

De otra parte, la identificación y priorización de proyectos que recibirán financiación se realizará mediante Audiencias Públicas Consultivas.

- En cuanto a otros recursos para el sector, se destacan los siguientes:

Las regalías se refieren a una contraprestación económica que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Existen las Regalías Directas, que son aquellas que reciben directamente algunos municipios y departamentos, y las Regalías Indirectas que se manejan a través del Fondo Nacional de Regalías, a las cuales pueden aspirar todos los entes territoriales que requieran cofinanciar proyectos, y que son entregadas por demanda.

Adicionalmente, se encuentran los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales. De acuerdo con el Artículo 92 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007), las obras de infraestructura financiadas con recursos de las Corporaciones podrán ser entregadas como aportes a los Municipios y empresas, en el marco del los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento.

#### Contabilidad Regulatoria:

- En primer lugar, debe mencionarse que Ley 142 de 1994, Régimen de los servicios públicos domiciliarios en el país, define los servicios que son regulados y obliga a los prestadores a separar la contabilidad por servicios.

Además, dentro del régimen de regulación y control de los servicios se encuentran la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entidad que realiza el control, inspección, vigilancia de los prestadores, y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), entidad reguladora de los operadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

- Entre los antecedentes de la implementación de Contabilidad Regulatoria en el sector se encuentra la siguiente normatividad:
  - Resolución SSPD 1416 de 1997, la cual estableció el Plan de Contabilidad.
  - Resolución SSPD 1417 de 1997, la cual presentó el Sistema Unificado de Costos y Gastos (ABC).
  - Ley 689 de 2000, por la cual se creó el Sistema Único de Información (SUI) que es administrado por la SSPD.
  - Resolución SSPD 3363-5 de 2005, por medio de la cual se estableció el nuevo Plan Único de Cuentas (PUC) que entró a regir desde el año 2006.

- Es necesario señalar que desde el punto de vista del esquema institucional, la Contaduría General de la Nación es la entidad que determina las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público. A partir de allí la SSPD establece el Plan de Contabilidad que le aplica a los prestadores del sector.

De otra parte, debe mencionarse que los prestadores públicos están sujetos a control fiscal por parte de las Contralorías departamentales y municipales, mientras que los operadores privados están sujetos a auditorías externas de gestión de resultados.

- Los principales avances de Contabilidad Regulatoria desde el punto de vista de la regulación de los operadores se estableció a través de la Resolución CRA No 287 de 2004 *“Por la cual se establece la Metodología Tarifaria para Regular el Cálculo de los Costos de Prestación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado”*

Esta resolución implementa un enfoque de eficiencia comparativa entre prestadores por medio de la técnica de “Análisis de Envoltante de Datos” (DEA por sus siglas en inglés). Esta metodología se aplicó para los costos administrativos comparables y para los costos operativos comparables de los operadores. Esta técnica determina un techo para cada unidad comparada, al afectar sus costos reales con un puntaje de eficiencia relativa. Del cálculo descrito se obtiene, la máxima porción que se le reconocerá a la empresa sobre sus costos comparables (CTAe). La otra porción de los costos no reconocida, se considera ineficiente en términos relativos, y por ende se asume que no debe ser trasladada a los usuarios.

Para el cálculo de los costos administrativos comparables se obtuvo información de los costos de administración menos los costos netos de impuestos, contribuciones y tasas (ICTA) de los Planes Únicos de Cuentas (PUC). Adicionalmente, los requerimientos de información son los siguientes:

- Suscriptores acueducto
- Suscriptores alcantarillado
- Suscriptores micromedidos
- Suscriptores Estratos 1 y 2
- Suscriptores Industriales y Comerciales
- PQR (Preguntas, Quejas y Reclamos) resueltas a favor del usuario
- Densidad

Los costos operativos comparables también se toman del PUC. En este caso, se requiere además de la siguiente información:

- m<sup>3</sup> producidos
- m<sup>3</sup> vertidos
- N° de plantas de tratamiento
- m<sup>3</sup> bombeados
- Tamaño de la red
- Calidad de agua

- La aplicación de la técnica DEA implicó las siguientes actividades:
  - Identificación de Plan Único de Cuentas (PUC) de prestadores en el Sistema Único de Información (SUI)
  - Depuración de cuentas de acuerdo con la Resolución CRA 287 de 2004
  - Expedición de Resolución de participación ciudadana con los valores de las variables de las empresas que harían parte del modelo (Res. 327 de 2005)
  - Revisión y ajuste de los valores de las variables

- Expedición de una Resolución definitiva con los valores para los cálculos de los puntajes DEA (Res. 346 de 2005)
- Entre los principales inconvenientes que se encontraron con esta información se destacan aquellos que se describen a continuación:
  - Ausencia de información en el SUI.
  - Cargue incorrecto (unidades).
  - Información consolidada por servicios.
  - Información consolidada para todos los sistemas.
- En este sentido, con la implementación de la nueva metodología tarifaria para los servicios de acueducto y alcantarillado, los retos que tiene la CRA en el corto plazo son los siguientes:
  - Implementación de la Resolución SSPD abril 2009- NIIF (Estándares Internacionales de Información Financiera). Se deberá cumplir con las siguientes actividades:
    - i) Adaptación y evaluación: Año 2009, para que las ESP (Empresas de Servicios Públicos) comiencen un proceso de conocimiento, adaptación y evaluación del Modelo General de Contabilidad.
    - ii) Transición: Año 2010, con el fin de que las ESP preparen el proceso de implementación del Modelo General de Contabilidad, en esta etapa se continúa trabajando con el plan general de contabilidad.
    - iii) Adopción: Año 2011 donde las empresas implementarán el Modelo General de contabilidad y se derogará el Plan de contabilidad.
    - iv) Evaluar impacto en la metodología tarifaria de este nuevo modelo.

## 2. Perspectivas de la Contabilidad Regulatoria

### Expositor:

**Andrei Jouravlev.** Oficial para Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

- La contabilidad se define como un sistema para clasificar los hechos económicos que ocurren en un negocio *“Técnica para registrar, clasificar y resumir las operaciones mercantiles de un negocio con el fin de interpretar sus resultados”*.
- Existen diferentes sistemas de contabilidad:
  - Tradicional o general: obligación legal de toda empresa que debe publicarla en forma periódica siguiendo principios de contabilidad generalmente aceptados (de acceso público, con normas generales para todos los sectores y orientada a usuarios externos).
  - Contabilidad analítica o de gestión (que incluye contabilidad de costos): orientada a la toma de decisiones internas de la empresa (planeamiento y control) por parte de la gerencia (obedece a las necesidades de información internas y no tiene carácter público).
- La Contabilidad Regulatoria se define como una técnica para registrar, clasificar y resumir las operaciones mercantiles de una empresa con el fin de entender las causalidades que dan lugar a la generación de costos de prestación de distintos servicios y vincularlos con los ingresos que se obtienen en su venta. En general, este tipo de contabilidad busca cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer información básica para la regulación y para la formulación de políticas públicas para el sector.
  - Servir de base para comparar el desempeño de los prestadores con los supuestos utilizados en la revisión tarifaria.
  - Ayudar a monitorear la situación financiera del prestador.
  - Ayudar a detectar comportamientos anticompetitivos.
  - Asistir en la comparación del desempeño con otros prestadores, e identificar las mejores prácticas del mercado.
- El interés por implementar Contabilidad Regulatoria se remonta a principios de los años 90, cuando se publican los primeros estudios de reformas sectoriales, en los que se observó algunas tendencias:
    - Formulación de nuevos marcos regulatorios (generalizada), con separación de funciones institucionales y creación de organismos de regulación (> 50 organismos; 50%), principalmente como un medio para promover la participación privada (< 15%).
    - Enfoques modernos:
      - regulación por precios tope ("*price-cap regulation*");
      - competencia por comparación o referencia ("*benchmarking*");
      - contratos y competencia por el mercado (Francia); y
      - regulación por empresa modelo.
    - Poco interés en experiencias prácticas de regulación tradicional.
  - El problema subyacente para justificar la Contabilidad Regulatoria es la asimetría de información. En la teoría económica moderna, la regulación de empresas, tanto públicas como privadas, se entiende como un juego estratégico en que la empresa regulada busca maximizar sus beneficios, y el regulador trata de inducirla a actuar en función del interés público. Sin embargo, se presentan las siguientes situaciones:
    - La empresa posee mejor información acerca de sus características y conductas, así como sobre las condiciones de mercado que enfrenta.
    - Los objetivos del regulador y de la empresa son en parte divergentes.
    - La empresa posee un elemento de control respecto de la información y tiene motivos para usarla en forma estratégica para influir en las decisiones del regulador (poco afán de colaboración).
    - Se generan rentas de información (con efecto negativo en la eficiencia, tanto productiva como de asignaciones, y en la equidad).
  - Estados Unidos fue pionero en implementar Contabilidad Regulatoria.

A fines del siglo XIX y a comienzos del XX se prestaba poca atención a la contabilidad de las empresas reguladas. Debido a esta falta de atención se produjeron graves abusos tanto de los consumidores como de los inversionistas.

En la contabilidad tradicional se inflaban los costos operativos; resultaba imposible determinar con precisión las inversiones en instalaciones y equipos; no se discriminaba entre las actividades relacionadas y no relacionadas con la prestación de los servicios regulados; y la sobrecapitalización, en muchos casos a expensas de los inversionistas, era común.

En 1912, la Corte Suprema se pronuncia sobre este tema y sustenta la necesidad de contar con información contable detallada.

- Las prácticas de Contabilidad Regulatoria en la región se centran en los siguientes experiencias:

- ADERASA: Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Contabilidad Regulatoria (GTCR) (sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de agosto de 2004).
  - Buenos Aires, Argentina (ETOSS/ERAS): renegociación (1997/99), implementación (2004/05) y nueva etapa (2006).
  - Chile: SISS: revisión (1999), oficio (2002) e implementación (2003).
  - Colombia: SSPD: resoluciones (1997) y aplicación (1998).
  - Perú: SUNASS: contratación de consultoría para implementar (2009).
  - Segunda Reunión del GTCR (Bogotá, 25-27 de octubre de 2006).
- Las principales debilidades de la contabilidad general se centran en los siguientes elementos:
    - Enfoque basado en la empresa. La regulación se centra en las actividades reguladas que desarrolla la empresa:
      - La coexistencia de actividades reguladas y no reguladas hace necesario desde el punto de vista regulatorio la separación de costos e ingresos entre ambos tipos de actividades. Por tanto, es recomendable la separación por actividad, etapa del proceso, localidad e instalación.
      - En muchos casos, el regulador regula más de una empresa, y puede beneficiarse de comparaciones. Esto requiere de un grado de homogeneidad y estabilidad en el tiempo en relación con la identificación de las cuentas y los criterios de imputación, que la contabilidad general no puede asegurar.
    - Criterios de imputación y asignación:
      - En contabilidad general, los gastos se registran bajo el supuesto de que son recursos que se utilizan para generar ingresos. Entre tanto, en la regulación, un activo debe ser incorporado en la base de capital normalmente sólo cuando el mismo se utiliza y es útil para prestar el servicio (*“used and useful”*).
      - Entre los distintos servicios regulados, y entre éstos y las actividades no reguladas, existen importantes costos comunes y costos compartidos que deben ser asignados. Los principios contables generales no son suficientes en esta materia por cuanto distintos criterios de asignación tienen implicaciones importantes para la regulación.
      - La contabilidad general no siempre permite capturar correctamente los costos de reposición de inversión separados de los de reparación y mantención rutinaria.
      - Adicionalmente resulta problemático: i) Distinguir los costos de mantención y operación, así como los administrativos e inversión (diseño, inspección y supervisión de construcción de obras); ii) identificar ciertos tipos de costos, tanto de servicios regulados (corte y reposición, mantención y reparación de grifos, etc.), como comunes y compartidos (venta de agua cruda, tratamiento de aguas servidas, etc.), y además aquellos que pueden requerir atención especial (imagen corporativa, seguros, relaciones públicas, etc.).
- Para establecer lineamientos de Contabilidad Regulatoria, es necesario disponer de los siguientes elementos:
    - Objetividad: característica que hace referencia a los siguientes tópicos:
      - Nivel de desagregación y criterios de asignación deben ser funcionales a los objetivos definidos por el regulador.

- Las atribuciones y asignaciones de costos se deben realizar sobre una base objetiva, evitando la generación de beneficios inapropiados a favor de una parte.
  - La información debe presentarse dando preeminencia a la naturaleza económica de las operaciones por sobre su forma instrumental o jurídica. El objetivo es reflejar, a través de la información recolectada, la realidad financiera de la empresa regulada. Por ejemplo, definición de empresa controlada o controlante para aplicar reglas de transacciones entre partes vinculadas.
- Consistencia y coherencia:
    - Los criterios de atribución y asignación deben mantenerse a través del tiempo y espacio.
    - La contabilidad regulatoria debe ser coherente con los supuestos utilizados en la fijación tarifaria: valuación de activos, asignación e imputación de costos, transacciones con empresas vinculadas, etc.
- Transparencia:
    - La metodología de asignación debe ser clara y las cuentas deben estar claramente diferenciadas.
    - Definir claros criterios de publicación de la información, y qué parte de la información puede ser considerada confidencial.
    - Formato de captura y recopilación de información.
- Causalidad:
    - Los costos e ingresos deben ser atribuidos y asignados según las actividades que los generan. Un método frecuentemente utilizado para este fin es el costeo por actividad ("*Activity Based Costing*" o ABC). Al respecto es conveniente mencionar que:
      - Los productos o servicios de una empresa se producen mediante un conjunto de actividades que realizan las personas y esas actividades consumen recursos (y por ende implican costos), para poder generar esos productos.
      - Asociados a los productos están los ingresos que se obtienen por sus ventas, los costos de los recursos utilizados por las actividades que participaron en su generación y también una proporción de los gastos en que incurre la empresa por su administración.
- Diversificación y empresas relacionadas:
    - Servicios regulados deben ser claramente especificados.
    - Definir en detalle qué se entiende por parte relacionada. La empresa debe señalar todas las transacciones con partes vinculadas.
    - Las transacciones con partes relacionadas deben ser registradas explícitamente demostrando que los precios convenidos responden a valores eficientes (precio de mercado o menor).
      - Los gastos deben ser incurridos en transacciones transparentes de mercado ("*arm-length*"), con trato igualitario de todas las empresas.
      - Los gastos deben ser incurridos en forma prudente y considerando todas las opciones disponibles.
      - Empresa regulada tiene la carga de la prueba de demostrar que sigue las directivas del regulador en materia de compras y contrataciones.
- Confiabilidad y neutralidad:
    - Las cuentas regulatorias presentadas por la empresa regulada deben ser auditadas.

- Especificar el procedimiento para la selección de auditores quienes deben ser aprobados o certificados por el regulador.
  - El auditor debe verificar el cumplimiento de las directivas del regulador en materia de la contabilidad.
  - Para que el rol de los auditores resulte efectivo, es condición fundamental asegurar su independencia.
    - Buscar un esquema contractual mediante el cual el regulador tenga una mayor capacidad de control sobre la labor de los auditores.
    - Reemplazar periódicamente el auditor (cada dos o tres años).
    - Separar el rol del auditor contable tradicional que reporta a los accionistas, del auditor que informa al regulador.
- Como consecuencia, un Plan de tareas para el desarrollo e implementación de la contabilidad regulatoria debería tener en cuenta los siguientes elementos:
    - Relevamiento y evaluación del sistema contable en uso.
    - Actividades, recursos, informes y estructura organizacional.
    - Sistema contable, plan y manual de cuentas.
    - Sistema de costos.
    - Sistemas informáticos.
    - Requerimientos regulatorios.
    - Desarrollo del plan y manual de cuentas regulatorias.
    - Diseño de reportes regulatorios.
    - Planificación y desarrollo de los sistemas informáticos.
    - Implementación progresiva (en etapas) del sistema integrado.

### 3. Argentina

#### Expositor:

**José Omar Lanzamidad.** Gerente de Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe.

La presentación se enfocó en la Provincia de Santa Fé.

- La Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS) decidió llevar adelante la realización de seminarios taller en los que se analizaran los sistemas tarifarios de los prestadores y se establecieron básicamente las similitudes o diferencias existentes entre cada uno de ellos.
- En términos generales se encontró que todos los regímenes tarifarios se caracterizan por tener cuota fija, impidiendo la generación de eficiencias.
- Provincia de Santafé: Esta Provincia tiene 3.500.000 de habitantes y ocupa el segundo lugar después de la Provincia de Buenos Aires.
- En fecha 31/01/2006 el Poder Ejecutivo disponía la rescisión del Contrato de Concesión celebrado con Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., por culpa del concesionario y designó a "Aguas Santafesinas Sociedad Anónima" para que asuma la prestación del servicio en las localidades incluidas dentro del ámbito de la concesión, habiéndose recepcionado en fecha 8 de febrero., el servicio, los bienes afectados al mismo y el personal necesario para el servicio, para lo cual contó con la asistencia del Ente Regulador de Servicios Sanitarios.
- La nueva empresa fue creada con capital de la Provincia (estatal) y opera bajo el régimen de derecho privado.

Aguas Santafesinas Sociedad Anónima atiende a 15 localidades. El resto de municipios de la Provincia es atendido por prestadores pequeños.

- El problema con el anterior prestador consistía en que las tarifas no cubrían los costos operativos del servicio. Esta diferencia era cercana al 40%.

En el año 2006 se verificó la información de tarifas y se comprobó que la situación había empeorado. En un comienzo no se permitió el incremento tarifario porque esta solicitud provenía del sector privado.

Como consecuencia de la negativa a aumentar las tarifas se rescindió el contrato.

- Posteriormente, con la entrada en operación del nuevo prestador ("Aguas Santafesinas Sociedad Anónima") se aprobó un incremento del 29%. Sin embargo, los resultados siguen mostrando que la empresa con sus propios recursos no alcanza a cubrir sus costos operativos, arrojando un déficit de 53.9% sobre los actuales ingresos, que es cubierto parcialmente con los Aportes del Estado; implicando ello que también las inversiones que se realicen deban ser financiadas con recursos del Tesoro Provincial.

Los recursos de la Provincia, que se establecieron en un Plan Trienal, se demoraron en desembolsar, por lo que las inversiones previstas se desarrollaron en un 30%.

- Dentro de las soluciones que se han propuesto para solucionar esta problemática se encuentran las siguientes:
  - La implementación de políticas de gestión eficientes en las empresas, ya sean públicas o privadas, evitando la injerencia del poder político de turno.
  - Expansión y prestación de los servicios con planificación y criterios técnicos que sean reconocidos y respetados por las autoridades políticas locales.
  - Implementación de regímenes tarifarios que cubran los costos de explotación y garanticen el autofinanciamiento de la organización.
  - Protección e inclusión de los sectores de bajos ingresos mediante la implementación de planes de subsidios.
  - Sinceramiento de costos eficientes de las empresas estatales.
  - Organismos reguladores que intervengan en la planificación y marcos regulatorios adecuados.
  - Regímenes tarifarios y tarifas acordes con los costos operativos y el repago del financiamiento.

- Igualmente, uno de los aspectos a trabajar entre el ente regulador y la Provincia es la necesidad de implementar Contabilidad Regulatoria, con el fin de facilitar la apertura de costos y observar la participación de cada costo en relación con el costo total.

La implementación de Contabilidad Regulatoria facilitaría la detección de erogaciones que no estaban asociadas al servicio.

- Otra propuesta relevante fue la constitución de un Fideicomiso para financiar inversiones. Los fondos se retienen contra certificados de obra. Ello con el fin de disminuir el tiempo de entrega de los recursos, en comparación con el tiempo que demora la Provincia en entregarlos.
- En cuanto al esquema de subsidios, éstos se establecen a partir de la solicitud que hacen los usuarios, para lo cual el gobierno provincial debe comprobar que los usuarios efectivamente no pueden pagar las tarifas. En consecuencia, el gobierno provincial transfiere a la empresa la tarifa pactada.
- Entre los años 2007 y 2008 durante el régimen transitorio, el Gobierno de la Provincia y la empresa desarrollaron algunos avances en Contabilidad Regulatoria al realizar apertura de

cuentas de costos operativos por localidad. Se identificaron además costos no asociados al servicio y se diseñaron reportes de información.

- En relación con los pequeños operadores, se realizó una clasificación de ellos con base en los procesos comparables, y se realizó un ejercicio de comparación (Grupos: i) Perforación de agua; y ii) Fuente cuerpos de agua).

Posteriormente se desarrollaron reuniones con los operadores y se detectó la necesidad de trabajar la implementación de Contabilidad Regulatoria con el ente regulador.

- La mayoría de estos pequeños operadores han recibido apoyo del BID para hacer inversión.

## 4. Uruguay

### Expositor:

**Marcelo Laborde.** Asesor Técnico en la Gerencia de Regulación de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA). Entidad que tiene a su cargo la regulación de todos los servicios públicos de energía y agua en Uruguay.

- La principal característica del sector agua potable y saneamiento, es que casi todas los operadores son públicos. Por mandato Constitucional, se crearon empresas de servicios públicos para el sector agua y saneamiento.
- En relación con las tarifas URSEA tiene facultades acotadas. Este organismo no fija tarifas sino que efectúa una revisión de las mismas.
- Obras Sanitarias del Estado (OSE) es el principal operador. OSE propone las tarifas y el poder ejecutivo las aprueba.
- No existen criterios de eficiencia empresarial en las tarifas. Gobierno efectúa una revisión a nivel macro de las mismas, mientras que URSEA efectúa la revisión a nivel micro.
- Actualmente, URSEA ha estado trabajando en la expedición de un proyecto de Ley que permita solicitar información contable de los prestadores separada por servicio - i) Energía eléctrica; ii) Gas y iii) Agua y saneamiento-.

Este proyecto de reglamentación se puso a disposición para consulta pública. Se espera que en poco tiempo se disponga de información contable detallada con fines regulatorios.

- Las principales características del proyecto de reglamentación son las siguientes:
  - Aplicación a todas las personas jurídicas. Por tanto, aplica a OSE.
  - Información contable con base en:
    - i) *Contabilidad tradicional*. Información entregada a regulador en un plazo determinado, sin importar que se realicen ajustes contables posteriores. El plazo de entrega de la información es de 150 días.

Esta información hace referencia a: Estado de resultados, Patrimonio, Flujo Efectivo, Notas a los Estados Contables.

La información va a ser auditada por Auditores Independientes o por un Tribunal.

ii) *Desagregación por actividad.* El objetivo es separar la información entre actividades reguladas y no reguladas.

Esta información también será auditada por Auditores Independientes o por un Tribunal y se prevé su conciliación con la información de Contabilidad Tradicional.

El principio de desagregación será la contabilidad por costos (ABC).

- Se prevé un régimen transitorio con el fin de mejorar la información a solicitar en el año 2010.
  - Se dispondrán de anexos con desagregación regional.
  - Se obtendrá información para 54 indicadores. Más indicadores que aquellos del sector energía porque se tenía menos información del sector agua y saneamiento.
- En Uruguay existen muchas inversiones por realizar en el sector agua y saneamiento, debido a que durante el período 2005-2009 no hubo transferencias por parte del Gobierno.

En el caso de OSE, este prestador puede acceder a créditos de banca multilateral (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

## 5. Perú

### Expositor:

**Juan de la Cruz Toledo.** Gerente de Políticas y Normas de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

### Contabilidad Regulatoria

- La institucionalidad del sector agua y saneamiento en Perú es relativamente similar al de Chile.
- Con el propósito de implementar Contabilidad Regulatoria, en el año 2009 SUNASS contrató una Consultoría.

El primer paso que se desarrolló para cumplir con el objeto de la Consultoría fue definir el esquema regulatorio de los operadores regulados. En este sentido, SUNASS elaboró un documento que describe claramente el modelo tarifario adoptado en este país.

Así mismo, se definieron 29 funciones de costo, con el fin de que el consultor tuviera claridad sobre éstas antes de iniciar la consultoría.

- Para desarrollar esta Consultoría se recibió apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo con el fin de contratar un consultor que efectuara labores de supervisión.

La definición del nivel de detalle del Plan Único de Cuentas (PUC) fue una tarea importante. Este nivel de detalle se definió en 14 dígitos. Esta definición implicó el desarrolló tres Grupos de Trabajo que discutieron cada una de las cuentas del PUC.

- Además, SUNASS ha estado trabajando en el establecimiento de un modelo informático para facilitar la verificación de información que será reportada por los operadores.

- Una desventaja de la implementación de Contabilidad Regulatoria es que ésta permite registrar transacciones, pero por sí misma no permite afirmar si la operación es eficiente o no.
- Finalmente debe mencionarse que SUNASS está analizando la posibilidad de adoptar el nuevo Plan de Cuentas de acuerdo con las NIIF, teniendo en cuenta que la entidad nacional responsable de recaudar impuestos está solicitando la aplicación del nuevo Plan.

En relación con la propuesta de Términos de Referencia para desarrollar unos lineamientos comunes de Contabilidad Regulatoria realizó los siguientes comentarios:

- Desarrollar unos lineamientos comunes de Contabilidad Regulatoria es un tema complejo y requiere considerar los esquemas regulatorios específicos que existen en cada país.

SUNASS lleva 3 años trabajando en la propuesta, y aún no tienen la versión definitiva.

- Consideran que es mejor alternativa realizar un trabajo que permita conocer en detalle las tarifas de cada uno de los países, y las diferentes metodologías tarifarias que están implementadas.

**Expositor:**

**José Salardi Rodríguez.** Subgerente de Regulación Tarifaria de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)

Mecanismos de financiamiento de la inversión

- Perú se caracteriza por la existencia de relaciones público-privadas para el financiamiento de la inversión.
- En Perú se creó el Fondo de Infraestructura para apoyar la realización de inversiones en el país.

**6. Ecuador**

**Expositor:**

**Carlos Espinoza.** Director de Regulación Económica y Atención a Usuarios. Organismo Regulador y de Control de la Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil. Experiencia de la Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil (ECAPAG).

- En Guayaquil se vinculó un operador de los servicios de acueducto y alcantarillado con un contrato a 30 años de prestación. En este sentido, la regulación se realiza por contrato.
- Las tarifas del servicio se fijan para períodos de cinco (5) años, con base en una Consultoría que desarrolla del Organismo Regulador y de Control de la Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil (ECAPAG).
- Cada año ECAPAG realiza un proceso de Auditoría de Gestión Técnica y Financiera que le permite modificar las tarifas. Esta Auditoría le permite a ECAPAG conocer toda la información necesaria del operador de los servicios.

Como consecuencia de una Auditoría, que llevó a cabo ECAPAG, la tarifa del servicio se redujo.

- Durante el primer quinquenio de operación del contrato, el operador debía realizar el 30% de las inversiones previstas, las cuales ascendían a cerca de US\$ 35 millones. Sin

embargo, hubo un retraso en la ejecución de estas inversiones, las cuales se incrementaron durante el segundo quinquenio.

- La principal experiencia de Guayaquil permite concluir que la participación del Estado es importante para realizar inversiones en zonas de bajo ingreso, y de este modo, garantizar el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento.

## **7. Brasil**

### **Expositor:**

**Frederico Maranhão T de Lima.** Director de Regulación Económica y Financiera de la Agencia de Regulación de Pernambuco (ARPE).

- En Brasil existen problemas de titularidad en relación la responsabilidad de prestar los servicios de agua y saneamiento.

Además, se destaca la alta heterogeneidad que existe en la prestación de los servicios entre regiones.

- Brasil es un Estado Federal. En cada Estado existe una empresa estatal que es el principal operador de los servicios. Actualmente existen 26 operadores públicos y una empresa privada.

De manera paralela, existen otro tipo de organizaciones que atienden poblaciones menores.

- Otra característica importante del sector agua y saneamiento en Brasil es que no existe una única Agencia de Regulación a nivel nacional para estos servicios, a diferencia de lo que sucede en otros sectores.
- En el Estado de Sao Paulo, se encuentra el prestador más grande de Brasil (SABESPI). Este Estado creó una Agencia de Regulación para regular las actividades que ejecuta este prestador por solicitud de directa de éste.
- Actualmente, hay normas que aplican a los prestadores de los servicios de acueducto y alcantarillado que son emitidas por el Ministerio de Salud y no por las Agencias de Regulación.
- ABAR (Asociación Brasileira de Agencias de Regulación) reúne cerca de 34 empresas de regulación, las cuales corresponden al 50% de los prestadores.
- La existencia de varias Agencias de Regulación implica que cada una de ellas trabaje con sus propios métodos. Por tanto, hay diversas metodologías tarifarias.

## FOTOGRAFÍAS



**Marco Antonio Sperb Leite**

Director Ejecutivo de la Asociación Brasileira de Agencias de Regulación (ABAR) y Representante del Segundo Director de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA).



**Cristian Stapper**

Experto Comisionado de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Colombia.  
Tercer Director del Directorio de ADERASA.



**Erica Johana Ortiz Moreno**

Experta Comisionada de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Colombia



**José Omar Lanzamidad**

Gerente de Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe. Argentina.



**Juan de la Cruz Toledo<sup>1</sup> y José Salardi Rodríguez<sup>2</sup>**  
Gerente de Políticas y Normas<sup>1</sup> y Subgerente de Regulación Tarifaria<sup>2</sup> de la  
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Perú



**Carlos Espinoza**  
Director de Regulación Económica y Atención a Usuarios de la  
Concesión de Agua Potable y Saneamiento de Guayaquil (ECAPAG). Ecuador



**Frederico Maranhão T de Lima**  
Director de Regulación Económica y Financiera de la  
Agencia de Regulación de Pernambuco (ARPE). Brasil.