

CONSULTA PÚBLICA No. 010-13-AGUA PARA CONSIDERAR LA PROPUESTA DEL "REGIMEN TARIFARIO APLICABLE A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, Y ALCANTARILLADO SANITARIO"

Panamá, 1 de agosto de 2013

Licenciada
ZELMAR RODRIGUEZ CRESPO
Administradora, Autoridad Nacional de
los Servicios Públicos (A.S.E.P.)

Honorable Licenciada:

Por este medio yo, Edelberto Edmundo Castillo, varón, mayor de edad, panameño, con cédula de identidad personal 3-78-502, en atención a la Resolución AN No. 6288-Agua "por la cual se aprueba la celebración de la Consulta Publica No. 010-13-Agua, para considerar la propuesta del Régimen Tarifario Aplicable a la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario" publicada el 5 de julio de 2013 tengo a bien presentarle mis comentarios:

1. Sobre la pertinencia de la Consulta Pública.

- a. En el considerando de la resolución arriba mencionada, punto 7 se indica que "en la actualidad no se cuenta con un Régimen Tarifario para el suministro de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario,..." Sin embargo en el considerando de la resolución AN No 5240-Agua del 16 de abril de 2012 en el punto 6 que indica "que el régimen tarifario y los cuadros de precios y tarifas podrán ser revisados y modificados..." lo que implica que si existe un Régimen Tarifario. Por favor aclarar la contradicción.
- b. También en el punto 7 del considerando de la resolución antes mencionada se indica que "...es sumamente importante, que se establezcan políticas tarifarias con el propósito fundamental que el suministro de agua potable, de alcantarillado, y de tratamiento de aguas residuales sean eficientes y sustentables;" Sin embargo en el Régimen Tarifario propuesto no aparece nada sobre el tratamiento de aguas residuales, ni tampoco sobre la política tarifaria.

2. Sobre el periodo y formato de la Consulta Pública. Si bien es cierto que se ha cumplido con el anuncio de la consulta mediante aviso publicado en dos (2) diarios de circulación nacional, consideramos que el periodo establecido para hacer comentarios no es suficiente. Muy poco tiempo para un ciudadano que trabaja en otra cosa y que tiene que dedicar tiempo para leer la propuesta y preparar sus comentarios. Tampoco el formato es pertinente. Esta observación la basamos en el hecho de que el formato indicado para la recepción de los comentarios solo aceptan los mismos si son entregados en las oficinas de la ASEP. No se ha dispuesto otros medios para entregar los comentarios como podrían ser vía correo electrónico, vía fax, u otros medios tradicionales. El requisito de que se debe documentar los comentarios es absurdo. Lo que se debe pedir es documentar los hechos, y solo en caso de que no sean de conocimiento general. Adicionalmente, para que se requiere el número de fax y dirección del remitente de los comentarios, si los comentarios no serán respondidos ni ASEP recibe por fax ni por correo los mismos?

3. Sobre el Régimen Tarifario Propuesto.

- a. La propuesta presentada excluye el tratamiento de aguas residuales. Esto es una omisión intencional?

CONSULTA PÚBLICA No. 010-13-AGUA PARA CONSIDERAR LA PROPUESTA DEL "REGIMEN TARIFARIO APLICABLE A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, Y ALCANTARILLADO SANITARIO"

- b. El 28 de julio de 2010, a través de la **Resolución 64/292**, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos. En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas adoptó la **Observación General nº 15** sobre el derecho al agua. El artículo I.1 establece que "El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna". La Observación nº 15 también define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de **agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible** para su uso personal y doméstico. A este respecto el Régimen Tarifario propuesto no menciona como se aplica este concepto.
- c. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas las instalaciones y servicios de agua y saneamiento deben estar disponibles y ser asequibles para todo el mundo, incluso para los más pobres. Los costes de los servicios de agua y saneamiento no deberían superar el **5% de los ingresos del hogar**, asumiendo así que estos servicios no afectan a la capacidad de las personas para adquirir otros productos y servicios esenciales, incluidos alimentos, vivienda, servicios de salud y educación. El Régimen Tarifario propuesto no toma en cuenta este aspecto. En ese sentido el Ingreso Máximo Permitido ó IMP debe tener como techo lo indicado por las Naciones Unidas para las tarifas residenciales.
- d. En el artículo 6 Definiciones, las definiciones para Servicio público de agua potable y Servicio público de alcantarillado sanitario no son completas por cuanto solo definen la palabra servicio más no la palabra Público. En este sentido, parece pertinente la pregunta de cuando el servicio de agua potable o de alcantarillado se considera público.
- e. En el artículo 7. Ingreso Máximo Permitido se establece que la ASEP permitirá al prestador obtener un retorno razonable. No se define que es razonable, ni los criterios que se usaran para determinar la razonabilidad del retorno. La tasa de retorno regulada establecida para el prestador en términos reales antes de impuesto (RR) es la que se usa en las ecuaciones para el cálculo del Ingreso Máximo Permitido (IMP) tanto para agua potable como para alcantarillado sanitario. No se indica si el retorno razonable es RR.
- f. En el artículo 9. Tarifa Media del periodo tarifario se indica que la misma "será actualizada en los Reajustes Anuales por el efecto de la inflación, según se expone en el Capítulo VII." A que Capítulo VII de que documento se refiere este artículo?
- g. En el artículo 10. Metodología para determinar los costos operativos eficientes por los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario "aplicaran análisis comparativos con otros prestadores (técnicas de benchmarking) para determinar indicadores y/o funciones, que permitan el cálculo de cada uno de estos parámetros." En el caso particular del IDAAN que es un prestador de servicios nacional el documento debe aclarar la metodología a seguir para determinar los costos eficientes por sistema de red de suministro de agua potable y de alcantarillado sanitario, de otra manera los costos no son comparables. Los "otros prestadores" deben ser empresas con costos eficientes

CONSULTA PÚBLICA No. 010-13-AGUA PARA CONSIDERAR LA PROPUESTA DEL “REGIMEN TARIFARIO APLICABLE A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, Y ALCANTARILLADO SANITARIO”

certificados por alguna entidad reconocida internacionalmente. Con respecto a la conversión de los costos expresados en otras monedas diferentes del Balboa, se indica que la metodología de conversión será establecida oportunamente por ASEP. No veo porque esta metodología no pueda ser establecida desde ya en el documento, toda vez que estas son prácticas estándar de conversión de monedas. Este elemento necesario para el cálculo debe ser prestablecido en aras de la transparencia del régimen tarifario.

- h. Artículo 11. Prestadores comparadores. En este artículo se sugiere utilizar la información publicada por el Sistema Nacional de Información de Saneamiento de Brasil (SNIS), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia (CRA) o cualquier otra base considerada por ASEP como conveniente. Sin embargo, si los indicadores de esos países no son superiores a los de Panamá en la actualidad, porque vamos a utilizarlos?
- i. Artículo 16. Tasa de retorno. Se indica que la tasa de retorno real después de impuestos no podrá ser inferior al 7% ni superior al 12%. Esto no debería aplicar para el IDAAN que siendo una institución del Estado no debe funcionar como una entidad con fines de lucro. El Estado tiene acceso a préstamos con tasas de interés de 1% y 2% y a muy largo plazo. Además el IDAAN esta exento del pago de impuestos.
- j. Artículo 20. Nivel de pérdidas eficientes. Se indica que el nivel de perdidas eficiente de agua (perdEf) será determinado por ASEP mediante ecuaciones de eficiencia u otra metodología alternativa. Si esto puede ser determinado mediante ecuaciones, porque no se establecen las ecuaciones dentro de la propuesta de Régimen Tarifario?
- k. Artículo 22. Lineamientos generales. Se indica que los criterios que se tendrán en cuenta para definir la estructura tarifaria son: ...Que presenten como mínimo una discriminación en agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales...pero la propuesta de Régimen Tarifario no incluye el tratamiento de aguas residuales. Así mismo, se habla de la capacidad de pago de los clientes, sin embargo no toma en cuenta el derecho humano al agua potable y al saneamiento.
- l. Artículo 23. Componentes de la Tarifa. A pesar de lo que indica el artículo 22, no se considera la discriminación del tratamiento de aguas residuales sino que se incluye dentro del componente de alcantarillado. Quiere decir que el componente de la tarifa debe incluir el costo del tratamiento o se esta postergando la determinación de un régimen tarifario aparte para el tratamiento de las aguas residuales.
- m. Artículo 24. Clases de Clientes. Se indica que se definirán cinco clases de clientes, pero no se establece los criterios para la definición. No se indica claramente que criterios deberán gobernar para todos los prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario para discernir cuando un cliente o usuario debe clasificarse como, por ejemplo, residencial social o No social. También hay empresas mixtas que pertenecen en cierto grado al Estado, cual será el criterio para determinar que atienden a una categoría y no a otra. En el caso de los cuerpos de bomberos, que utilizan el agua potable para combatir incendios, cual será la categoría a aplicarles. Esta clases o categorías de clientes, pareciera no ser suficiente para cumplir con el principio de equidad que debe tener un régimen tarifario. Por ejemplo, el consumo de agua potable de un comercio que se dedica a la venta de ropa no puede compararse con un hotel o un restaurante. Así mismo, las industrias de alimentos y bebidas no son comparables a las

CONSULTA PÚBLICA No. 010-13-AGUA PARA CONSIDERAR LA PROPUESTA DEL “REGIMEN TARIFARIO APLICABLE A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, Y ALCANTARILLADO SANITARIO”

manufactureras; o las escuelas u hospitales sean oficiales o privadas no son comparables el consumo de agua potable con una oficina de una entidad oficial.

- n. Artículo 25. Consumo mínimo. Se establece un consumo mínimo facturable de 10 metros cúbicos por mes para todos los clientes. Cual es la sustentación científica para este valor de consumo mínimo?
 - o. Artículo 26. Tarifación. El modelo de tarifa en dos partes, o sea un cargo fijo y cargo variable dependiendo del volumen consumido en el mes, es un modelo que no estimula el ahorro de agua. Sería preferible un modelo no lineal de dos bloques crecientes que talvez tenga un cargo fijo, pero este cargo fijo deberá ser mínimo, especialmente considerando el derecho humano al agua potable y saneamiento cuando se trate en particular las tarifas residenciales. Por otro lado, el indicar que la metodología para determinar esto se indicara después resulta ser poco transparente dado que se espera que estas metodologías sean parte del Régimen Tarifario.
4. **Conclusiones.** El Régimen Tarifario propuesto adolece de varias fallas, algunas menores y otras conceptualmente graves, las cuales hemos detallado arriba. Las principales y más graves son:
- a. No considera que el suministro de agua potable y saneamiento es un derecho humano.
 - b. El modelo esta configurado para el manejo de un negocio regulado, no de un servicio público.
 - c. No define que el servicio debe ser prestado en forma continua, cobertura mínima del servicio, asequibilidad, ni accesibilidad, ni otros parámetros de calidad para ser considerados facturables.
 - d. No define claramente la parte de saneamiento a la que están obligados los prestadores al no considerar la obligatoriedad del tratamiento de las aguas residuales por parte del prestador.
 - e. Se postergan a un momento posterior no definido, la determinación de parámetros cruciales, como la clasificación de los clientes, los subsidios, la determinación del retorno razonable y los bloques de tarifación.
 - f. No indica que teoría de fijación de precios se está utilizando, y por lo tanto los principios económicos que la impulsan. Tampoco hace referencia a experiencias exitosas en países o ciudades con Régimen Tarifario similar al propuesto.

Podemos citar lo que dice Wikipedia en ingles al respecto de las tarifas para el suministro de agua potable y saneamiento (el subrayado es nuestro):

*“The cost of supplying water consists to a very large extent of fixed costs (capital costs and personnel costs) and only to a small extent of variable costs that depend on the amount of water consumed (mainly energy and chemicals). The full cost of supplying water in urban areas in developed countries is about US\$1–2 per cubic meter depending on local costs and local water consumption levels. The cost of sanitation (sewerage and wastewater treatment) is another US\$1–2 per cubic meter. These costs are somewhat lower in developing countries. **Throughout the world, only part of these costs is usually billed to consumers, the remainder being financed through direct or indirect subsidies from local, regional or national governments (see section on tariffs).**”...*

Y más adelante indica (el subrayado es nuestro):

CONSULTA PÚBLICA No. 010-13-AGUA PARA CONSIDERAR LA PROPUESTA DEL “REGIMEN TARIFARIO APLICABLE A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, Y ALCANTARILLADO SANITARIO”

Almost all service providers in the world charge tariffs to recover part of their costs. According to estimates by the World Bank the average (mean) global water tariff is US\$ 0.53 per cubic meter. In developed countries the average tariff is US\$ 1.04, while it is only US\$ 0.11 in the poorest developing countries. The lowest tariffs in developing countries are found in South Asia (mean of US\$ 0.09/m³), while the highest are found in Latin America (US\$ 0.41/m³). [8] Data for 132 cities were assessed. The tariff is estimate for a consumption level of 15 cubic meters per month. Few utilities do recover all their costs. According to the same World Bank study only 30% of utilities globally, and only 50% of utilities in developed countries, generate sufficient revenue to cover operation, maintenance and partial capital costs.

Sobre los subsidios cruzados se indica:

In developing countries, the situation is often characterized by cross-subsidies with the intent to make water more affordable for residential low-volume users that are assumed to be poor. For example, industrial and commercial users are often charged higher tariffs than public or residential users. Also, metered users are often charged higher tariffs for higher levels of consumption (increasing-block tariffs).

Por cierto, se define la palabra subsidio dentro de la parte de definiciones, pero no se usa en todo el texto del documento.

En resumen, el Régimen Tarifario propuesto si bien intenta aplicar criterios de eficiencia para garantizar que la recuperación de los costos, olvida el principio de equidad, así como el de accesibilidad y asequibilidad. Pareciera que solo esta configurado para optimizar la eficiencia financiera.

Como les mostré, el Banco Mundial indica que en casi ninguna parte del mundo, el servicio de agua potable y saneamiento cubre todos los costos de operación y donde lo hace, ciertamente es un país desarrollado y no uno en vías de desarrollo. Por lo que el Régimen Tarifario propuesto no obedece a la realidad del país.

Mi recomendación es que revisen el documento presentado e incorporen las observaciones que le he hecho al mismo y vuelvan a realizar la consulta pública, no con la intención de cumplir con un requisito, sino de realmente llegar a un Régimen Tarifario cónsono con la realidad del país y las buenas practicas económicas.

Atentamente,

Edelberto Castillo

Ced. 3-78-502