

CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS SERVICIOS SANITARIOS: PROPUESTA INSALUBRE

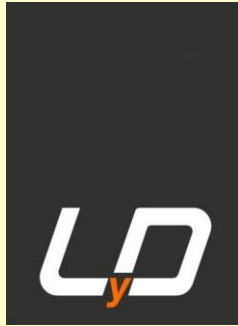
- La Cámara de Diputados aprobó una moción parlamentaria que modifica la legislación aplicable a los servicios públicos sanitarios, lo que constituye una grave amenaza para el desarrollo del sector y, por ende, para los propios usuarios.
- Las modificaciones incluyen la reducción de la tasa de costo de capital y la eliminación de su piso, cambios en la composición de la comisión de expertos a favor del Estado y un aumento sustancial de las multas, entre otros. El impacto que tendría la aprobación de este proyecto claramente no fue dimensionado, por lo que se espera que sea analizado en mayor profundidad durante el segundo trámite legislativo.

La semana pasada la Cámara de Diputados aprobó una moción¹ que “modifica la legislación aplicable a los servicios públicos sanitarios, en materia de servicios no regulados, de fijación tarifaria y de cumplimiento de planes de desarrollo por parte de los prestadores”. La iniciativa, que ahora deberá ser discutida en la Comisión del Obras Públicas del Senado, ha levantado fuertes críticas, las que al parecer no fueron advertidas durante el primer trámite legislativo. La aprobación del proyecto constituye, de hecho, una grave amenaza para el desarrollo del sector sanitario y, por ende, para los propios usuarios.

CONTENIDO Y COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Entre las principales modificaciones que introduce el proyecto de ley se incluye:

1. Modifica el cálculo de la Tasa de Costo de Capital (TCC). La legislación vigente dispone que la TCC corresponde a la tasa interna de retorno promedio ofrecida por el Banco Central para sus instrumentos reajustables en moneda nacional de plazo igual o mayor a 8 años, más un premio por riesgo que no podrá ser inferior a 3%, ni superior al 3,5%. Establece además que la TCC no podrá ser inferior a 7%. La modificación legal propuesta eliminaría el piso de 7% y reduciría el premio por riesgo a uno no menor a 1%, ni superior al 1,5%.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1287 - 1

30 de diciembre de 2016

ISSN 0717-1528

Resulta razonable buscar una fórmula que permita compartir las utilidades, traspasando a tarifa final una parte de estos márgenes adicionales, siempre que estos se mantengan en rangos razonables (no superiores a 50%).

Esta modificación es altamente gravosa puesto que tiene un impacto directo en la rentabilidad de las inversiones del sector sanitario. En efecto, el cambio propuesto significa, a los valores actuales, una rebaja aproximada de 4 puntos porcentuales en la TCC. Lo anterior se traduce, financieramente, en una reducción muy significativa en el valor de las compañías, situación que ya se ha visto en parte reflejada en la fuerte caída del valor accionario de las empresas sanitarias que transan en bolsa.

Pero quizás lo más grave, es que la TCC que fijaría la ley, de mantenerse lo aprobado en la Cámara de Diputados, podría significar una rentabilidad nula o incluso negativa para las inversiones de las empresas sanitarias, puesto que se les estaría reconociendo un costo de capital equivalente a la tasa con que se financia la propia banca en el mercado de capitales chileno, tasa que ciertamente es inferior a la que éstos financian a las empresas del sector.

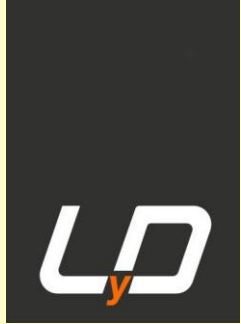
De insistir en introducir un perfeccionamiento al cálculo de la tasa de costos de capital, una posible línea de acción sería homologarlo con otras regulaciones sectoriales que utilizan el modelo de CAPM (modelo de valoración de activos financieros o *Capital Asset Pricing Model*), manteniendo un piso mínimo en la ley.

2. Para el caso de indivisibilidad de proyectos de expansión que permitan satisfacer parcial o totalmente demandas previstas de servicios no regulados que efectúe el prestador, el proyecto de ley propone descontar a favor de la tarifa final del usuario, el equivalente a una proporción de 50% de las utilidades que el prestador perciba por servicios no regulados.

Además se establece que si las aguas servidas o tratadas son usadas en cualquier acto o contrato a título oneroso, se considerará un servicio relacionado o no regulado, en cuyo caso, el descuento exigido a favor de la tarifa final del usuario será de 80%.

La legislación vigente considera una partición de costos con la proporción en que sean utilizados los activos por los servicios regulados y no regulados. Lo anterior ha generado discusiones en el pasado, sobre todo cuando no existe incremento de costos asociados a la prestación de servicios relacionados. En consecuencia, resulta razonable buscar una fórmula que permita compartir las utilidades, traspasando a tarifa final una parte de estos márgenes adicionales, siempre que estos se mantengan en rangos razonables (no superiores a 50%). Traspasos mayores podrían desincentivar el desarrollo de otros servicios relacionados que generan valor para la sociedad.

3. Propone que los estudios del prestador y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), así como los demás antecedentes entregados, tengan carácter público durante el proceso de tarificación y que cualquier persona con interés en éste pueda aportar antecedentes técnicos, los que deberán ser abordadas por la SISS.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1287 - 1

30 de diciembre de 2016

ISSN 0717-1528

La participación de terceros, usuarios o instituciones interesadas, ha sido una tendencia generalizada en las modificaciones regulatorias del último tiempo. Podría ser positivo en la medida que se establezcan criterios objetivos respecto de qué se entiende por participantes o usuarios interesados, acotándolas a instituciones colegiadas como asociaciones de usuarios, y con plazos delimitados a fin de evitar una sobre carga burocrática para el regulador y un retraso en el proceso tarifario.

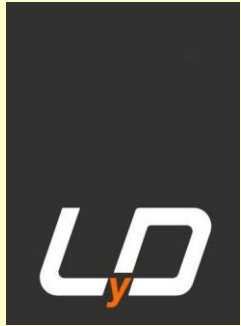
Por otra parte, si bien parece razonable que las partes interesadas participen del proceso de tarificación, ello no debe dificultar la labor de la comisión de expertos que debería dirimir las discrepancias sólo entre el regulador y el regulado, y no entre tantas propuestas como se presenten al proceso.

La modificación más valiosa en este sentido es la que incluye el proyecto respecto de que los expertos no tengan que dirimir un conjunto cada vez más largo de discrepancias, sino que deban optar por uno de los dos estudios en su totalidad, lo que debiera complementarse con la posibilidad que tengan a la vista los antecedentes adicionales que pudieran aportar estos terceros, ya que de esta forma se obligaría a las partes a acercar las posiciones con mayor razonabilidad y seriedad.

4. Modifica la composición de la comisión de expertos que dirime discrepancias. Actualmente está compuesta por tres expertos nominados uno por el prestador, otro por el Superintendente y el tercero, de común acuerdo. El proyecto propone mantener los tres expertos, pero sólo uno nominado por el prestador y dos por el Superintendente. Esta disposición es gravísima pues afecta directamente la labor que se espera de un panel o comisión de expertos para dirimir legítimas discrepancias entre regulador y regulado. Si dicho panel está compuesto por dos representantes del Ejecutivo, dicha tarea resultaría sesgada y afectaría la certeza jurídica que requiere todo agente para realizar inversiones.

Hasta la fecha, la selección del representante del panel de común acuerdo no ha presentado mayores problemas, por lo que sorprende esta nueva disposición. De todos modos, de prosperar la idea, debiera evaluarse la posibilidad de ampliar las actuales atribuciones del panel de expertos eléctricos, cuyas funciones fueron recientemente extendidas al mercado del gas y podrían también abarcar a sectores como las telecomunicaciones y los servicios sanitarios.

5. Establece que para cualquier territorio urbano adyacente a los actuales territorios operacionales de los prestadores sanitarios será incorporado a las áreas operacionales existentes cuando se trate de viviendas sociales de gobierno. Establece además que el prestador estará obligado a la prestación del servicio, no siendo aplicables los requisitos de que las nuevas áreas sean factibles técnicamente ni



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1287 - 1

30 de diciembre de 2016

ISSN 0717-1528

La introducción de compensaciones a los usuarios de cargo del concesionario ha sido una corriente que ha imperado en las recientes modificaciones a los mercados regulados, por lo cual resulta difícil que no se proponga un cambio en esta ley.

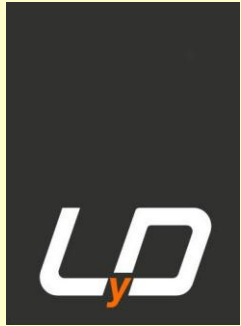
factibles de enfrentar administrativa y financieramente por el prestador. Esta disposición es altamente gravosa pues no sólo obliga al prestador a entregar el servicio en áreas que no forman parte de su territorio operacional, sino que además no admite una evaluación previa de factibilidad técnica y económica. La modificación propuesta parece imponer una obligación sin garantizar la rentabilización de dicha inversión, lo que en un contexto de expansión de las áreas urbanas hacia zonas más periféricas, puede resultar altamente oneroso.

6. Se incorporan compensaciones a los usuarios de cargo del concesionario, adicionales a las sanciones que correspondan, equivalentes a 5 veces el valor promedio del consumo diario de los últimos 3 meses, multiplicando por el número de días en que se registró la suspensión del servicio (independiente de la duración en horas del evento). La introducción de compensaciones a los usuarios de cargo del concesionario ha sido una corriente que ha imperado en las recientes modificaciones a los mercados regulados, por lo cual resulta difícil que no se proponga un cambio en esta ley. Lo anterior incluso puede ser positivo desde el punto de vista de delimitar la acción en base a la Ley de Protección de Derechos de los Consumidores respecto de las leyes especiales sectoriales.

Dicho lo anterior, parece razonable poner un límite máximo a tales compensaciones que eviten la quiebra financiera de las compañías. A ello se suma el que debería establecerse un umbral de tiempo para determinar que la compensación por la suspensión del servicio debe contabilizarse como día completo o si se compensa proporcionalmente al tiempo transcurrido. Un posible criterio sería, por ejemplo, establecer el tiempo promedio que tomaría una cuadrilla para resolver el problema de corte, estableciendo que sobre ese plazo será contabilizado como día completo.

7. Se establece que será de cargo del prestador asumir el costo de suspensión del suministro y la reposición del servicio derivado del no pago del usuario, lo cual se cobra en la regulación vigente al usuario.

Esta indicación busca homologar la regulación de servicios sanitarios a las recientes modificaciones aprobadas en la ley de gas de red. Sin embargo, no toma en consideración que el servicio de corte y reposición varía dependiendo del sector; lo que en el caso de telecomunicaciones puede ser un mero trámite a distancia, en el caso del gas constituye un costo no menor para la empresa, y en el caso sanitario es aún mayor pues significa intervenir cañerías. Si un servicio genera costos no despreciables, no parece razonable que se socialice hacia todos los usuarios y no sea adjudicado a quienes generan, producto de su no pago, ese costo adicional. Si se quisiera avanzar en esta línea, podría ser conveniente promover un mecanismo en el



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1287 - 1

30 de diciembre de 2016

ISSN 0717-1528

cual la empresa sanitaria tenga la obligación de advertir, a costa del prestador, sobre el eventual corte de suministro en caso de no pago, con un plazo definido, y transcurrido éste, el costo de corte y reposición debiera cargarse al infractor.

8. Se elevan drásticamente las multas, en proporción de 1 a 10 en la mayoría de los casos previstos en la ley actual.

El aumento de multas es totalmente desproporcionado y dicho incremento carece de fundamento, desconociendo un reciente fallo del Tribunal Constitucional que dictaminó que cualquier multa debe establecerse en base a parámetros objetivos. Cabe recordar que, si bien las multas elevadas generan un incentivo a mejorar la calidad del servicio y un desincentivo a incumplir con la normativa vigente, lo cierto es que se convierten en una contingencia muy onerosa que, en parte, se traduce en mayores costos de provisión del servicio, lo que termina golpeando las tarifas finales.

CONCLUSIONES

Una buena regulación tarifaria debe propender a entregar señales de precio adecuadas, garantizar un retorno normal a las empresas reguladas, generar incentivos para una mayor eficiencia y dar certeza jurídica a los agentes económicos. Las modificaciones propuestas en el proyecto de ley, en su mayoría, parecen desconocer los principios de una buena regulación. En efecto, la discusión del proyecto carece de la profundidad técnica suficiente en cuanto al funcionamiento del mercado y los incentivos a tener en consideración ante la regulación tarifaria.

Lo anterior queda de manifiesto no sólo en el Informe que evacuó la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación sobre esta iniciativa, sino además, en las propias declaraciones del Ministerio de Obras Públicas. Este último fue enfático en señalar que la moción no tiene el patrocinio del Ejecutivo y que ésta cambia las condiciones en el proceso de determinación tarifaria que se estiman no adecuadas para mantener niveles de inversión y de calidad de servicio a los usuarios. En efecto, la presencia de recursos privados en el desarrollo de este sector ha sido beneficioso, y como tal, al igual que en muchos sectores, se requiere de un marco regulatorio definido, con reglas claras, que permitan generar inversión y ampliar cobertura. Este proyecto va en la dirección contraria.

ⁱ De las Diputadas Carvajal y Provoste, y de los Diputados Carmona, Fuentes, Núñez y Teillier. Ingresada al Congreso en julio de 2006, fue discutida en la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación, para luego ser aprobada en Sala con 108 votos a favor y ninguno en contra.