

LA REGULACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y EL CASO DE LA ELECTRICIDAD

ALBERTO ENRIQUE DEVOTO*

La Reforma del Estado y los servicios públicos

A partir del año 1989 se inicia en la Argentina una profunda reforma del Estado, que reconoce en lo inmediato una situación de virtual colapso económico, atento la experiencia de las hiperinflaciones sucesivas, el peso considerable de la deuda externa y la persistente caída en las tasas de crecimiento, y en lo mediano las experiencias de la “revolución conservadora” operada tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos.

En materia de servicios públicos el cuadro era quizás más crítico, por cuanto las empresas —estatales casi en su totalidad— no solamente no podían prestar en forma adecuada los servicios correspondientes, sino que además

* El autor es Licenciado en Economía Política (UBA). Actualmente es Vicepresidente del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, cargo al que accedió por concurso y ejerce desde abril de 1993. Con una larga trayectoria en el sector eléctrico se destaca que ejerció la Presidencia de Agua y Energía Eléctrica S.E., fue Subadministrador de la Unidad Especial Sistema de Transmisión de Yacyretá y se desempeñó en la Entidad Binacional Yacyretá. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Argentina de la Empresa, en la Universidad de Belgrano y en cursos del ILPES (Naciones Unidas). Ha publicado diversos artículos sobre energía y economía.

estaban abrumadas por deudas impagables, totalmente descapitalizadas y sin posibilidad alguna de realizar tan siquiera inversiones mínimas de mantenimiento. La prestación de los servicios era, en consecuencia, de pésima calidad (bastaría, como ejemplo, recordar los cortes y racionamientos de energía eléctrica, el funcionamiento de los teléfonos o de los ferrocarriles, entre otros casos).

La desaparición del Estado empresario

Durante largos años, todo intento privatizador en esta materia había suscitado enormes resistencias desde diferentes estamentos de la vida política argentina. Inclusive en las postrimerías del gobierno del Dr. Alfonsín no pudieron prosperar un par de ellos (Entel y Aerolíneas Argentinas), debido a la cerrada oposición política y sindical. Sin embargo, en pocos meses esa situación varió por completo y el proceso se inició precisamente con aquellas empresas, para continuar velozmente con el resto.

No es el objeto de este escrito indagar en las causas de esa viraje tan brusco en la opinión pública, sino el de señalar algunos aspectos que durante años actuaron como un velo o una pantalla, para enfocar la cuestión de fondo: ¿Cuál debe ser el verdadero papel del Estado en materia de servicios públicos esenciales?

En este punto creo que no existe discusión alguna en señalar que es una obligación ineludible del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos, conforme a patrones de calidad y costo razonables y consistentes entre sí. Es decir, los servicios deben estar al alcance de la población y tienen que poder ser pagados por ella, sea en forma directa (por el pago de la factura) o mixta (a través de un cierto nivel de subsidio explícito), y lo que se establezca como retribución posible, fijará a su vez el grado de calidad alcanzable. Este es el punto focal. El resto es instrumental.

Una forma posible de lograr esto es a través del llamado Estado empresario, propietario de las empresas de servicios públicos y operador de las mismas otra manera

es a través de la privatización, que puede asumir una gama variada de posibilidades: desde la venta de los activos o la autorización para que se instalen empresas prestadoras, hasta los mecanismos de concesión o la privatización del gerenciamiento. En rigor, cualquiera es válida y el hacerlo dependerá del momento y la oportunidad económica.

En los años '40 el Estado asumió el control de estas empresas, porque a excepción de pequeños islotes en los cuales el mercado era atractivo para el sector privado, para el resto, que se necesitaba imperiosamente para coadyuvar al desarrollo, no había interés ni posibilidad de invertir. Así asistimos a un importante desarrollo de la infraestructura básica en la Argentina, no sólo en materia de servicios públicos. Pero a fines de los '80 y comienzos de los '90, la situación era la inversa, el que no tenía ya posibilidades ni medios para invertir ni financiar inversiones era el propio Estado. Dejo para otro momento o para otros analistas un tema que siempre se introduce en este punto y aun cuando es importante no hace al eje central de este tipo de análisis: si el Estado es o no un buen empresario.

Me parece más relevante apuntar a los motivos por los que se privatiza. He señalado como causas mediatas la llamada "revolución conservadora". Veamos qué dice un destacado investigador de la Universidad de Cambridge (Reino Unido):

"¿Por qué podría desearse la privatización de la industria de la electricidad? Me gustaría sugerir que existe una gran diferencia entre la experiencia de los países desarrollados y los problemas que enfrentan los países en desarrollo. Los primeros partieron de la base de una capacidad excedente y un ínfimo crecimiento de la demanda, por lo que la inversión para ellos no constituía un problema acuciante. Sin embargo, querían reducir los precios de la electricidad e introducir una mayor eficiencia, es decir que la razón era concentrarse en la reducción de precios y no preocuparse demasiado de la inversión. Pero si observamos los países en desarrollo, resulta casi lo contrario. En muchos de ellos la demanda de electricidad crece muy rápidamente. A menudo es que los precios son dema-

siado bajos y no demasiado elevados; esto significa que no hay ingresos suficientes como para financiar la inversión. Y la inversión es un aspecto decisivo si se ha de satisfacer el crecimiento rápido de la demanda.”¹

Estas observaciones son perfectamente aplicables al caso argentino y podríamos agregar que no sólo existe un fuerte crecimiento de la demanda, sino que se parte de una situación de demanda insatisfecha. En consecuencia, se hacía necesario resolver varios problemas en forma simultánea: ¿cómo atraer inversores privados, cómo mejorar la oferta, cómo aumentar la calidad y por sobre todo, cómo lograr ello sin apelar a la solución trivial de un fuerte aumento de tarifas?

Dado que no en todos los casos ello ocurrió así, interesa a partir de ahora, limitarnos al de la electricidad. Queda claro que para el Estado resultaba imposible seguir manteniendo en su poder y bajo su administración las grandes empresas encargadas del servicio. Se hizo imprescindible transferirlas al sector privado, pero sin olvidar que compete al Estado asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales.

El Estado regulador

La llamada “revolución conservadora” levantó como una de sus principales banderas la de la competencia: en la medida que se facilitara la competencia, sería el propio mercado, conforme a las leyes que lo regirían, el encargado de fijar los precios y, a través de las señales por ellos dadas, de asignar correctamente las inversiones. Pero esta imagen, que es muy útil a los fines de desarrollar una teoría económica, no siempre encuentra un correlato similar en la realidad. Por ello, aún dentro de las corrientes liberales de pensamiento económico, es más la atención dedicada a los temas de competencia “imperfecta” que a

¹ Newbery, David. Presentación en el Seminario sobre Reestructuración y Regulación en el Sector Eléctrico, realizado en Buenos Aires el 8, 9 y 10 de noviembre de 1995.

los de competencia "perfecta o pura", incluyendo en aquella, los monopolios y oligopolios.

El caso de la mayoría de los servicios públicos se inscribe precisamente dentro de estos últimos. Más aún, cuando se trata de servicios provistos a través de "redes", está demostrado que la mejor solución, la más eficiente, la que requiere menores inversiones y que puede dar lugar a menores costos es precisamente el monopolio. Tal es el caso de la energía eléctrica. Ahora bien, todos sabemos que si un monopolio puede actuar libremente estará en condiciones de fijar los precios a su voluntad, lo cual de suyo es dañino y en el caso de servicios esenciales sería altamente perjudicial para la sociedad en su conjunto y no sólo para los usuarios en particular. Téngase presente que el precio de estos servicios incide en el precio de los bienes que se producen, motivo por el cual, de ser arbitrariamente elevados conspirarían contra la competitividad de la economía en su conjunto.

Es por ello que, cuando la solución técnica más adecuada requiere la existencia de los llamados monopolios naturales, en los cuales los usuarios son necesariamente "cautivos" del prestador, se hace imprescindible introducir un elemento corrector: la regulación.

¿Cuál es la función de la regulación? En lo esencial, cuidar que los precios (tarifas) del servicio en cuestión se asemejen a los que se obtendrían si el mercado funcionara bajo un régimen de competencia. La regulación no sustituye a la competencia, pero permite morigerar considerablemente la acción de los monopolios protegiendo de esa manera a los usuarios. Una forma sencilla es a través de la fijación de tarifas máximas; de este modo la empresa recibe una señal como si actuara bajo competencia perfecta (en la cual, dado que está atomizada la oferta, ningún actor puede fijar precios y los reciben del mercado como un dato). Debe quedar claro que los precios regulados constituyen una situación subóptima respecto de la situación ideal de competencia pura, por cuanto en la medida que las empresas aumenten su eficiencia (es decir, bajen sus costos) aumentarán su beneficio. Para paliar esto, en forma parcial, la mayoría de los sistemas de regulación

prevén revisiones periódicas de las tarifas, de manera de poder transferir a los usuarios, a partir del siguiente período, parte de la eficiencia lograda por el sector.

En este punto interesa destacar que en la actualidad, los modelos reguladores más difundidos, han adoptado una de estas dos variantes:

a) El control de la tasa de retorno. En este caso, en lugar de fijar tarifas máximas, se establece una tasa de beneficio máxima. Si es superada, se obliga a las empresas a bajar las tarifas; si no es alcanzada, se les permite incrementarlas. Tienen una larga tradición de uso en los Estados Unidos.

b) *Price Cap* (estableciendo precios o tarifas máximas). El regulador (o el poder concedente) se desentiende de la tasa de beneficio que obtiene el empresario, pero en plazos preestablecidos efectúa una revisión de las tarifas para transferir a los usuarios mejoras en la eficiencia. En general, este sistema, originario del Reino Unido, se traduce en su aplicación a través de la fórmula RPI-x (*Retail Price Index-minus x*), que significa que periódicamente las tarifas son ajustadas con la variación del índice de precios minoristas menos un número que establece el regulador. De este modo se logra que las tarifas disminuyan en términos reales (esa disminución representa la parte de los beneficios por mayor eficiencia que se transfieren a los usuarios).

El primero de los métodos supone una acción muy intrusiva del regulador en la empresa, pues debe estar auditando permanentemente para conocer la tasa de beneficio, lo que a su vez conspira contra un gerenciamiento más libre. El segundo no interfiere en absoluto, pero a su vez requiere de un control más afinado de la calidad del servicio, porque la empresa podría reducir sus costos bajándola.

En cualquiera de los métodos hay un momento inicial en el cual es necesario fijar las tarifas y, en rigor, más allá de grandes diferencias instrumentales, es obvio que tarifas, beneficios y calidad están íntimamente relacionadas.

Pero lo que en definitiva interesa es señalar que en

tanto estemos contestes de que corresponde al Estado la prestación de los servicios públicos, la regulación es en la actualidad la manera más eficaz de velar por ello, a la vez que supone una gran economía de medios, con lo que se aproxima a un cierto ideal: que el Estado sea reducido, pero fuerte.

La regulación en el sector eléctrico argentino

Una somera descripción del proceso llevado a cabo en el sector eléctrico argentino, permite ilustrar adecuadamente acerca de la secuencia más conveniente cuando se quiere introducir una reforma.

a) Los principios generales. Se adoptó un sistema del tipo *price cap*, apuntando a un control por resultados, de manera que en los segmentos sujetos a regulación, la única posibilidad de lograr beneficios lo sea por aumentos en la eficiencia, estando las empresas prestadoras del servicio, sujetas a controles de tarifas y de calidad.

b) El marco regulatorio. El Congreso Nacional, mediante Ley N° 24.065, estableció este marco, que se puede considerar el requisito previo puesto que en él quedan definidas las reglas de juego a las cuales se deberán someter los actores.

Las definiciones más importantes del mismo son las siguientes:

- la defensa de los usuarios y del medio ambiente;
- la desintegración vertical de la industria eléctrica;
- la defensa de la competencia;
- el libre acceso de terceros;
- la creación del organismo regulador.

c) La reestructuración del sector. Hasta el dictado de la ley, la industria se caracterizaba por la llamada integración vertical, es decir que una misma empresa generaba energía, la transportaba y transformaba y finalmente la distribuía. La ley dispone una perfecta y total separación entre estos segmentos, y además introduce una distinción: tanto la distribución como el transporte son declarados servicio público, no hay que olvidar que son presta-

dos mediante redes y constituyen un monopolio natural; pero la generación es declarada de interés general. Lo que sucede es que el segmento de la generación permite la existencia de muchos competidores, y ello facilita que el precio sea determinado en el mercado, por la acción de la oferta y la demanda. Este mercado es mayorista, o sea que en él se negocian grandes bloques de energía y en él compran los distribuidores —que no generan— para abastecer al consumo minorista. Dicho mercado mayorista debe ser administrado por una organización que registre las transacciones y cobre a los compradores para pagar a los vendedores. Hay que tener presente que la energía eléctrica no es un bien directamente acumulable y constituye el único caso en el cual la oferta y la demanda se intersectan en forma instantánea.

A ello se le debe agregar que la actividad de generación es libre, de manera que cualquier interesado puede construir una planta y ofrecer, a su riesgo, la energía en el mercado. Desde 1992 se registraron importantes inversiones del sector privado, en plantas térmicas.²

d) La introducción de la competencia. Además de lo señalado en materia de generación, la legislación incorpora dos elementos sustantivos para que pueda existir un cierto grado de competencia, aún en segmentos monopolísticos: el libre acceso de terceros a las redes y los contratos. Esto significa que, aún cuando el concesionario o prestador sea titular o propietario de las redes, debe permitir que cualquier tercero las utilice, sin discriminar. Ello a su vez permite que un usuario pueda comprar libremente la energía a cualquier generador del sistema, mediante un contrato, y reciba el fluido a través de las redes de un prestador, pagando, obviamente, por su uso; pero no la tarifa que el propietario del sistema fije, sino la que esté regulada para ese servicio. Dado el estado actual de la tecnología, esta facilidad por ahora está sólo al alcance

² Cuando se trata de centrales hidroeléctricas existe una restricción previa, ya que se requiere una concesión para poder hacer uso del recurso hídrico que no es enajenable.

de usuarios de cierta dimensión (no los residenciales ni las empresas con consumos pequeños de energía), pero, por caso, en Gran Bretaña está previsto que en 1998 rija para todos.

Cabe acotar que para que pueda haber un mercado eléctrico, en el cual los oferentes (generadores) entreguen la energía y los compradores (distribuidores, grandes usuarios y usuarios) la pueden recibir, es necesario que exista un sistema de transporte interconectado, de manera que se puede decir que dicho sistema constituye el soporte físico del mercado.

e) El proceso de privatización. Una vez aprobado el marco legal, el Estado procedió a constituir una gran cantidad de "unidades de negocios", bajo la figura de sociedades anónimas. Para ello fragmentó las tres grandes empresas estatales (Segba, Agua y Energía e Hidronor) en múltiples empresas generadoras (apuntando a la mayor concurrencia posible en el segmento competitivo), tres empresas distribuidoras y seis transportistas (una troncal nacional y cinco regionales). Luego elaboró los contratos de concesión (para aquellas actividades que se privatizarían bajo esa modalidad) y con todos los elementos a la vista y conocidos por los potenciales inversores se licitó el paquete accionario de control de las empresas, que luego se fueron transfiriendo al sector privado.

f) El ente regulador. En consonancia con lo dispuesto por la ley³, se constituyó el organismo regulador, que es autárquico y tiene plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y privado y que posee la facultad de hacer cumplir la ley de marco regulatorio, dictar reglamentos a los cuales se deben ceñir los actores del sistema, prevenir conductas antimonopólicas, establecer bases para la fijación de tarifas y controlar su aplicación, reglamentar los procedimientos para aplicar sanciones, aplicar sanciones, velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, entre otras.

³ Ley N° 24.065 y su Decreto Reglamentario N° 1.398/92.

A modo de conclusión

Si bien no existe un modelo único para reestructurar un sistema y para privatizarlo, se pueden señalar algunos aspectos. En los últimos años ha habido una fuerte tendencia mundial hacia estas reestructuraciones, en las cuales los últimos van aprendiendo de los anteriores, y más importante, tal vez, existen algunos principios generales:

- la conveniencia de introducir y promover la competencia donde esto sea posible;
- crear condiciones y reglas de juego transparentes;
- separar al Estado de las actividades empresarias y reservar el papel de fijador de políticas y regulador;
- que el sector privado participe en condiciones de riesgo empresario;
- tomar conciencia de que lo más importante es que estos servicios son para los usuarios, presentes pero también futuros, es decir que interesa que hoy reciban una calidad adecuada, pero que las empresas prestadoras puedan también realizar las inversiones necesarias para el futuro.

Algunas fuentes bibliográficas

Foster, Christopher. *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*. Blackwell, UK, 1992.

Bastos, Carlos M. y Abdala, Manuel A. *Transformación del sector Eléctrico Argentino*, Buenos Aires, 1993.

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. *Informe Anual 1993/1994*, Buenos Aires, 1994.

OXERA (Oxford Economic Research Associates Ltd), *Utility Privatisations in Developing Countries*, Oxford, UK, s/f.

UNESA (Unidad Eléctrica S.A.). *Competencia y Regulación en el sector Eléctrico*, Unesa, Madrid, 1994.

Newbery, David. *Electricity Power Sector Restructuring: England and Wales*. Trabajo preparado para el Seminario realizado en Buenos Aires. 1995.

Fundación Consejo para el Proyecto Argentino. *La Batalla de la Electricidad*, Gabinete Paralelo, Buenos Aires, 1996.