

## **RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS Y EFECTOS DE LOS SECTORES DESREGULADOS SOBRE LAS TARIFAS.**

**Carlos Valquez**

*Instituto de Economía y Finanzas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Córdoba*

Afortunadamente, parecería que, luego de varios días de aumento de la tensión, hubiera llegado la calma entre el gobierno y las empresas reguladas en lo que respecta a la discusión por la renegociación de los contratos. El perfil de negociador duro tanto del gobierno como de las empresas no ha hecho otra cosa que enturbiar la discusión y por lo tanto ha ayudado poco para clarificar los puntos que deberían orientar la renegociación. Aparentemente habría confusión en la opinión pública entre cuáles son los principios que orientan la regulación de los servicios públicos y el incumplimiento puntual de inversiones y metas de calidad.

El objetivo de esta nota es doble. Por un lado, se tratará de aclarar qué se está discutiendo, cuáles son los conflictos subyacentes y cuáles deberían ser los lineamientos que guíen la renegociación tarifaria. Por otro lado, se analizarán los impactos que tendrían los precios fijados en mercados liberalizados (determinados segmentos de la telefonía básica, generación de energía eléctrica y producción de gas natural) sobre las tarifas de los servicios regulados.

### **Necesidad de renegociación**

La devaluación, sumada a la pesificación, ha tenido efectos macroeconómicos de magnitudes difíciles de predecir, lo que ha implicado un cambio sin precedentes en el entorno en el que funcionaban los mercados regulados. Es evidente que es de interés por parte de los consumidores renegociar los contratos dado que sería inaceptable un aumento de las tarifas que refleje el aumento del tipo de cambio nominal. Pero no sólo los consumidores estarían interesados en renegociar los contratos, sino también las empresas. Las empresas observan, que aún respetando a rajatabla los contratos, verían su posición económica debilitada, al menos en el futuro próximo. Probablemente, les interesaría un aumento de tarifas menor al que hubiera correspondido si se respetaran los contratos a cambio de una prórroga de la extensión de los contratos o de menores inversiones en el futuro.

Sin embargo, los términos de la discusión sobre la renegociación se han orientado en términos confusos. Del discurso oficial, da la impresión que es intención del gobierno que las empresas devuelvan los “excesos” de ganancias obtenidas en el pasado. Esto para todas las empresas sin considerar realidades sectoriales diferentes. En este sentido, se estarían confundiendo incumplimientos puntuales con reglas generales de regulación. Si bien ha habido mercados que han mostrado una performance insatisfactoria, es necesario resaltar cuáles son los lineamientos que deben guiar una práctica regulatoria “saludable”.

### **Lineamientos generales de regulación**

Los servicios públicos regulados presentan características especiales. Por un lado, las inversiones realizadas en estos sectores, en su gran mayoría, no tienen uso alternativo. Se dice que son un costo hundido. Piénsese en una cañería, por ejemplo. Sería mucho más costoso desenterrar los conductos que lo que podría obtenerse a cambio. Dada la imposibilidad de reasignar estas inversiones a otras actividades más rentables una vez que la inversión ha sido realizada, el gobierno podría verse tentado a remunerar, mediante tarifas, sólo los costos de operación o evitables, pero no las inversiones. Se dice que el gobierno podría estar interesado en actuar de manera oportunista. Este riesgo es conocido como riesgo regulatorio. Para que una empresa decida invertir, el gobierno deberá comprometerse a no actuar de manera oportunista y a respetar por lo tanto lo acordado en los contratos. Evidentemente, ésta no es una tarea sencilla: se requiere de instituciones sólidas (justicia, entes reguladores, etc.) y un andamiaje que las articule.

Por otro lado, las empresas no pueden fijar libremente sus tarifas. Éstas son reguladas por el gobierno. El mecanismo que se ha generalizado en los distintos países para establecer las tarifas es lo que se denomina regulación por incentivos o *price caps*. El gobierno fija de antemano una regla por la cual se actualizan las tarifas a intervalos determinados. Dados estos precios preestablecidos y unos requisitos de calidad dados, las empresas tienen los incentivos adecuados para ser eficientes, disminuyendo sus costos. Esto genera en las empresas lo que se denomina ganancias de eficiencia. Posteriormente, a intervalos regulares, generalmente de 5 años, los entes reguladores realizan revisiones tarifarias. En ellas, las tarifas son readecuadas y se fijan factores de eficiencia que lo que hacen es disminuir las tarifas para trasladar estas disminuciones en los costos a los consumidores. Pero estas mejoras de eficiencia se consideran de manera prospectiva: se estiman las disminuciones en los costos que podrían obtener las empresas en el futuro, y en base a estas estimaciones se determinan los descuentos a realizarse en las tarifas. Las ganancias de eficiencia que obtuvieron las empresas en el pasado no son

traspasadas a los consumidores, sólo las mejoras de eficiencia futuras. Si existiera el riesgo de que las ganancias obtenidas en el pasado por las empresas fueran capturadas de manera retrospectiva, se destruiría por completo el mecanismo de incentivos: las empresas no tendrían incentivos a disminuir costos, porque temerían que posteriormente estas ganancias fueran apropiadas por el gobierno. Nuevamente el gobierno debe tratar de comprometerse a no actuar de manera oportunista.

En resumen, las empresas enfrentan el riesgo regulatorio por dos vías: por un lado, si las tarifas no son diseñadas para retribuir las inversiones, y por otro lado, si existe el riesgo de que las ganancias de eficiencia sean capturadas por el gobierno. Si estos riesgos no son minimizados, las empresas optarían por no realizar las inversiones planeadas en los contratos, con la consiguiente disminución de la calidad de los servicios. Por ello, es importante destacar la necesidad de la existencia de instituciones sólidas.

### **Inversiones y calidad de servicio**

Pero así como se pueden señalar líneas fundamentales de regulación, es importante distinguir realidades individuales de los distintos servicios públicos. En este sentido, han coexistido mercados donde el funcionamiento ha sido satisfactorio y otros en los que existe descontento (ya sea porque las tarifas no han disminuido de acuerdo a las mejoras de eficiencia o las metas de calidad no han sido alcanzadas). No es objetivo de esta nota analizar la performance de cada uno de los sectores regulados en particular. Sin embargo, parte de la discusión entre gobierno y empresas ronda en el análisis del incumplimiento o disminución de las inversiones durante los últimos años. Es claro que así como el gobierno debe comprometerse a no actuar oportunistamente debe controlar a través de los entes reguladores el cumplimiento de las metas de calidad o de los planes de inversión. Es potestad de los entes reguladores el sancionar esta falta de cumplimiento de forma tal que las empresas no se vean tentadas a disminuir la calidad del servicio en el afán de obtener mayores ganancias a partir de la disminución de los costos. En este sentido podrían señalarse dos períodos: aquel en el que habrían empezado a disminuir las inversiones y que podría relacionarse con el comienzo de la recesión en 1998 y aquel que comienza en enero de 2002 con la salida de la convertibilidad y el incumplimiento de los contratos. Es evidente que los incumplimientos detectados en el primer período corresponden que sean sancionados según lo dispuesto en los marcos regulatorios. En cambio, los incumplimientos posteriores a la devaluación podrían ser objeto de negociación dado que coincidirían con el incumplimiento de los contratos en lo que a tarifas se refiere.

## **Tarifas**

En principio, la renegociación de los contratos puede ser amplia, abarcando la integridad de los contratos. Es decir, podrían readecuarse no sólo las tarifas, sino además los planes de inversión, la duración de la concesión y los plazos de desregulación de los diferentes segmentos del mercado. En lo que respecta a las tarifas, como se ha señalado, deben diseñarse de forma tal de permitir a la empresa, siempre y cuando ésta actúe eficientemente, recuperar tanto los costos operativos como remunerar las inversiones realizadas y futuras. Para ello deberá determinarse la base de capital a remunerar, las inversiones eficientes futuras y el costo de capital (la rentabilidad por el capital invertido). Indudablemente todos estos conceptos son de difícil determinación. En cuanto a la base de capital existe un abanico de posibilidades: desde el capital valuado a valores históricos y en dólares (el máximo) hasta el valor de rezago (el mínimo). Se han señalado alternativas intermedias: aplicar una quita sobre el capital a remunerar similar a la que se haría a los títulos de la deuda pública; calcular el valor de mercado de los activos (una medida aproximada de lo anterior sería considerar la desvalorización del capital en mercados liberalizados, de riesgo y características similares al regulado). Respecto al costo de capital, éste resultaría mayor al incluido en revisiones tarifarias anteriores debido al mayor riesgo que se vislumbra para las inversiones en Argentina.

## **Impacto de los precios de los sectores desregulados sobre las tarifas**

Si bien la renegociación de los contratos incluye solamente a las empresas concesionarias que tienen contratos firmados con la administración nacional, la devaluación y pesificación afecta a sectores liberalizados cuyos precios impactan directamente sobre las tarifas de los mercados regulados. Los casos más importantes son los cargos por interconexión en telecomunicaciones y el precio de la energía generada y del gas en boca de pozo. Hasta ahora sólo se ha prestado atención a la renegociación con las empresas reguladas y se ha soslayado la importancia de los componentes desregulados de las tarifas finales. A continuación se comentará con algún grado de detalle la situación y efectos probables en estos mercados.

## **Telefonía básica**

Desde el 2001 es un mercado liberalizado en gran parte. Sin embargo, el mercado se encuentra estructurado en monopolios regionales *de facto* en comunicaciones locales (ya que el

*unbundling* o apertura del bucle local, que permitiría el acceso de otros prestadores a la bajada telefónica del consumidor, tiene su implementación postergada). Mientras que en el mercado de larga distancia la competencia entre operadores se ha intensificado gradualmente. Entre los pasos dados para fomentar la competencia en este segmento se destacan la prescripción para llamadas de larga distancia y la proliferación de tarjetas prepagas. Sin embargo, está aún pendiente la selección por marcación. Por último, la telefonía pública se encuentra totalmente liberalizada.

En cuanto a las tarifas puede señalarse que están liberalizadas en aquellos mercados donde existe competencia efectiva, mientras que aún están reguladas mediante precios tope en los segmentos donde existe un operador dominante. Sin embargo, hasta la fecha en todos los mercados existe un operador dominante.

En lo que respecta a los cargos de interconexión (el precio que paga un operador por terminar una llamada en la red de un rival y que ha sido originada en su propia red), éstos son acordados libremente entre las empresas. Sin embargo, en los casos en que las empresas no alcanzan un acuerdo o una de las empresas cuenta con poder dominante, los cargos son fijados por el regulador. El objetivo final es que estos cargos estén orientados a costos. A la fecha, como consecuencia de la ley de emergencia económica, se encuentran pesificados.

Los impactos de la renegociación, a la luz de la devaluación y pesificación, pueden ser variados. En lo que respecta a los precios de las llamadas de larga distancia puede señalarse que los impactos serían mínimos, ya que los actuales precios tope no serían efectivos, particularmente para las mayores distancias. Previo a la devaluación, los precios de estas llamadas habían caído considerablemente con relación al precio máximo producto de la mayor competencia. Luego de la devaluación, si bien estos precios subieron, en muchos casos no lo habrían hecho hasta alcanzar el techo.

En el caso de las llamadas locales y el abono mensual, los efectos serían mayores ya que en este caso el techo sí sería efectivo.

Sin embargo, buena parte de lo que suceda con las tarifas dependerá del valor que se fije para los distintos componentes del cargo de interconexión. Tanto si se continúa con la práctica actual de fijarlos en relación con valores internacionales o si son establecidos en base a costos habría que readecuarlos, lo que impactaría en todas las llamadas, tanto urbanas como de larga distancia.

### **Energía eléctrica y gas natural**

Los mercados de gas natural y energía eléctrica, si bien difieren en sus detalles, comparten numerosas características, por lo que pueden ser analizados conjuntamente. Producto de la transformación ocurrida en los noventa, estos mercados fueron segmentados tanto horizontal como verticalmente. Verticalmente fueron divididos en segmentos de generación, transporte y distribución. Por sus características, los segmentos de transporte y distribución fueron regulados, mientras que los de generación fueron librados a la competencia. Por otro lado, cada uno de estos segmentos fue separado horizontalmente. De esta forma, tanto el transporte como la distribución fueron otorgados a monopolios regionales, mientras que la generación está en manos de productores que compiten entre sí. A su vez, aquellos consumidores que demandan gas o energía eléctrica en una cantidad superior a cierto umbral pueden contratar independientemente el fluido con los productores, no estando sujetos a las tarifas finales de los distribuidores.

Los precios del gas natural y de la energía eléctrica reflejan esta segmentación del mercado. Las tarifas finales están compuestas por tres elementos: el precio del fluido y los márgenes de transporte y distribución. Los dos últimos son fijados por regulación, mientras que el primero se determina por la interacción entre oferta y demanda. El precio del fluido es trasladado íntegramente a los consumidores finales, mediante lo que se denomina en la jerga económica como *passthrough*. El precio de la energía eléctrica se determina en forma horaria en un mercado *spot* mayorista, mientras que el precio del gas en boca de pozo es establecido básicamente mediante contratos que celebran libremente los productores con las distribuidoras y los grandes usuarios. Ambos precios no son para nada despreciables, ya que equivalen aproximadamente a un tercio de la tarifa final. Dado que estos precios varían constantemente producto de la variabilidad de la demanda, se han diseñado mecanismos para mitigar estas oscilaciones. Es así que se determinan precios estacionales que intentan predecir cuál será el precio del fluido en el trimestre siguiente.

Actualmente, no sólo los márgenes de transporte y distribución se encuentran congelados, sino que el precio estacional del gas y de la energía se encuentran intervenidos por la administración nacional. Desde mediados del 2002 estos precios estacionales han sido congelados, mientras que los precios mayoristas siguen otro derrotero. Por un lado, el precio *spot* de la energía ha subido considerablemente como consecuencia del encarecimiento de los combustibles; y por otro, el precio del gas en boca de pozo fijado en los contratos celebrados entre productores y distribuidoras ha sido pesificado. A medida que estos contratos entre partes privadas vayan siendo renegociados es de esperar que se produzca un aumento en el precio del

gas. A su vez, este aumento impactará en el precio *spot* de la energía. Si la situación actual se mantiene en el tiempo es de esperar que la diferencia entre el precio que deben recibir los productores de gas y energía y el que pagan los consumidores se vaya ampliando. Si finalmente, se decide regresar al cauce normal y se trasladara a tarifas el costo del fluido se tendrá que el precio final aumentará.

Dado que estos mercados mayoristas están liberalizados, los entes reguladores no pueden intervenir para fijar sus precios. El control de estos segmentos es potestad sólo de la autoridad de defensa de la competencia quien es la encargada de velar para que exista una competencia efectiva en dichos mercados. Para ello se requiere de un organismo capacitado y con suficiente autonomía y poder para sancionar todas aquellas prácticas anticompetitivas que pudieran ocurrir. Indudablemente, todo tipo de sanción o medida estructural requiere de un poder de decisión muy importante, dado la envergadura de las empresas involucradas.

### **Conclusiones**

Aquí se ha querido señalar dos ideas principales:

- No deben confundirse las reglas que deben orientar la regulación con las sanciones producto de incumplimientos de inversiones o metas de calidad en mercados específicos.
- El problema tarifario no atañe solamente a los tarifas reguladas, sino también a los precios de los componentes de las tarifas que se encuentran liberalizados.

Es de esperar que el diálogo entre gobierno y empresas se realice en un marco que permita congeniar estas diferentes facetas. Esta es una oportunidad única para respaldar las medidas acertadas llevadas a cabo en el pasado y profundizar la regulación y el control por parte de las autoridades en aquellos mercados donde aún no se hayan alcanzado todos los beneficios de la regulación y de la liberalización. Para ello los entes reguladores deberán ser autónomos y estar capacitados para estudiar la estructura de costos eficientes de las empresas y en base a ello, determinar las tarifas menores posibles que reconozcan las inversiones y costos incurridos.