

Renegociación de contratos y credibilidad

Como consecuencia de la salida de la convertibilidad y la consiguiente devaluación del peso, el gobierno nacional dicta la ley 25.561 de “emergencia económica” el 6 de enero de 2002. Mediante esta ley se introduce un cambio unilateral en las reglas de juego que establecían una parte importante de la regulación de los servicios públicos privatizados, en particular, las referidas a la forma en la que las tarifas eran actualizadas.

Hasta ese momento la regulación de la mayoría de los servicios se caracterizaba a grandes rasgos por:

- La implementación de reglas preestablecidas para el ajuste de cuadros tarifarios y posteriores revisiones tarifarias. Estas reglas se encolumnaban en lo que da por llamarse “regulación por incentivos”, es decir, al no estar supeditadas las tarifas a la evolución de los costos incurridos por las empresas, éstas tienen los incentivos adecuados para brindar los servicios de manera eficiente.
- En muchos casos, las tarifas estaban establecidas en dólares, y en otros, existían cláusulas gatillo para readecuaciones ligadas a la evolución de determinadas variables macroeconómicas. De esta forma, el riesgo de devaluación estaba cubierto en los contratos¹.

La mencionada ley en su artículo 8 deja sin efecto las cláusulas de ajuste de tarifas según el valor del dólar y las indexatorias basadas en índices de precios de otros países, quedando las tarifas establecidas en pesos al cambio de \$1 = US\$1, permitiéndose solamente ajustes estacionales (aquellos que se producen por un aumento de la demanda en determinadas estaciones del año).

Si se tiene en cuenta el efecto combinado del congelamiento tarifario, de la devaluación (a julio de 2003 el dólar cotiza aproximadamente a \$2.9) y de la inflación local sobre los costos y los servicios de la deuda en dólares que detenta la mayoría de las empresas privatizadas, no es difícil percibir el deterioro de la situación financiera de las empresas reguladas.

¹ Probablemente, si no hubiera existido esta cobertura frente al riesgo devaluatorio, hubiera sido necesario incorporar en las tarifas una tasa de rentabilidad implícita mayor a los fines de atraer interesados en las empresas a privatizar, con lo que las tarifas iniciales habrían sido mayores.

Posteriormente, el poder ejecutivo mediante decreto² encomienda al Ministerio de Economía el proceso de renegociación de contratos. Para ello se crea la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos y se fijan plazos dentro de los cuales debe completarse el proceso de renegociación.

Hasta el momento (agosto de 2003) es prácticamente nulo lo que se ha avanzado en este sentido. Tanto el proceso electoral en el que se hallan inmersas las provincias como la negociación con el FMI son los motivos que se esgrimen para justificar la demora en resolver esta situación.

En esta nota no trataremos de hacer un recuento de la performance mostrada por las industrias reguladas desde las privatizaciones, ocurridas a comienzos de los noventa. Simplemente, se tratará de señalar el impacto sobre el futuro desempeño de estas industrias a partir de las determinaciones que se establezcan finalmente en materia tarifaria consecuencia de la renegociación.

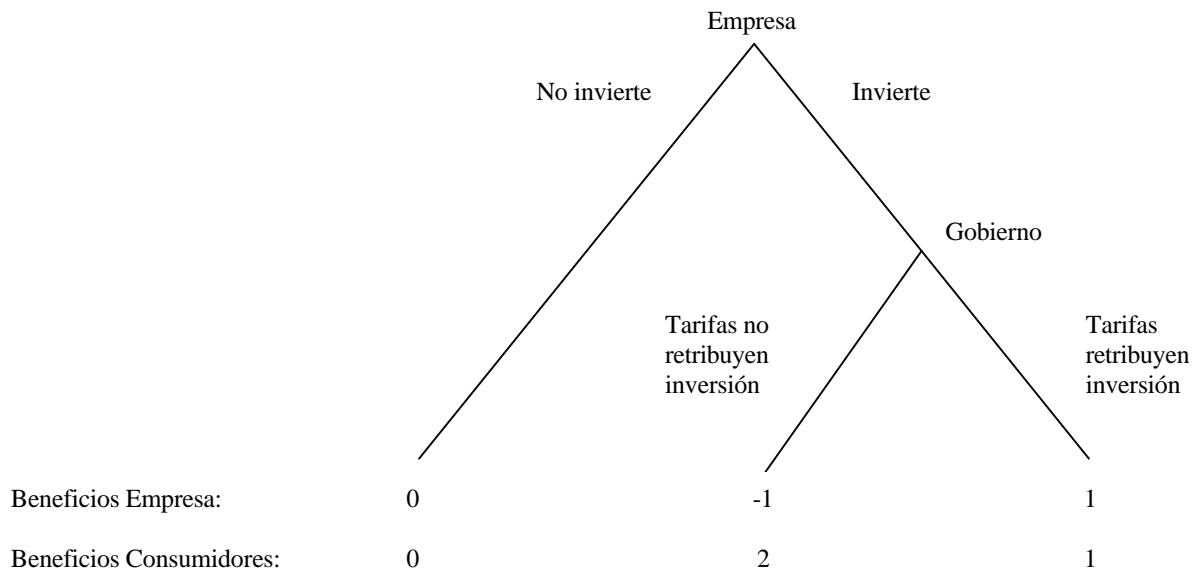
Respecto a los resultados que deberían alcanzarse en este proceso de renegociación existen dos posturas diametralmente opuestas. Por un lado aquella, avalada entre otros por diferentes asociaciones de consumidores, según la cual las empresas privatizadas habrían obtenido ganancias extraordinarias en el pasado y por lo tanto, con este congelamiento tarifario estarían devolviendo lo ganado por demás. Y por otro lado, se encuentran las empresas quienes aducen que este congelamiento representa una violación de los contratos y una expropiación de los montos invertidos.

¿Qué dice la Economía con respecto a la violación y renegociación de contratos?

El dilema en el que se encuentran tanto el gobierno como las empresas reguladas, puede representarse mediante un simple esquema. En el siguiente gráfico se presenta una empresa privatizada que debe decidir si realiza una inversión de, por ejemplo, un peso. En caso que la empresa no invierta, no produce y por lo tanto no obtiene beneficios; mientras que los consumidores tampoco se ven beneficiados ya que no se ha realizado la inversión. Por otro lado, si la empresa invirtiera podrían suceder dos cosas:

² Decreto 293 del 12 de enero de 2002.

1. Que el gobierno establezca una tarifa tal que le permita a la empresa obtener una rentabilidad que supondremos igual a 1. A su vez, los consumidores se ven beneficiados por la prestación del servicio y por la calidad asociada al mismo.
2. Que el gobierno aprovechando que la inversión realizada por la empresa es un costo hundido (no tiene usos alternativos y no tienen valor residual o de rezago), decida remunerar solamente los costos de operación pero no la inversión realizada con el objetivo de favorecer a los consumidores. De esta manera, la empresa obtendría beneficios negativos (equivalentes a la inversión realizada) y los consumidores se verían beneficiados por partida doble: por la prestación del servicio posible gracias a la inversión y por una tarifa menor a la que habría abonado en el otro caso.



Ante esta situación, la empresa optaría por no invertir dado que de esta manera obtiene beneficios nulos; mientras que invirtiendo, el gobierno se vería tentado a establecer una tarifa baja con lo cual la empresa incurriría en pérdidas. Éste es un ejemplo clásico de riesgo regulatorio.

La solución a este problema requiere que el gobierno se comprometa a no actuar oportunísticamente; es decir, debe atarse las manos previamente y comprometerse a retribuir las inversiones. Además, este compromiso debe ser creíble; es decir, debe significar un

esfuerzo para el gobierno. Las simples palabras no sirven como compromiso creíble, es necesario desarrollar autoridades regulatorias capacitadas y fuertes en el sentido de que actúen con independencia de las presiones políticas de turno. Pero fundamentalmente debe firmarse un contrato que no pueda ser modificado unilateralmente y debe desarrollarse un marco institucional que haga respetar los contratos.

Más allá de las fallas que existieran en la regulación de algunos de los servicios privatizados, en la década del noventa en Argentina se dieron señales claras de respeto de las reglas de juego y de los contratos.

Es evidente que la situación actual es diametralmente opuesta. Con la devaluación y pesificación de las tarifas estos contratos fueron violados y, en consecuencia, la reconstrucción de la credibilidad en las reglas de juego será una tarea que implicará un tiempo prolongado. Ante un nuevo régimen tarifario (e incluso de un nuevo marco regulatorio) que no retribuya las inversiones realizadas o ante la posibilidad de futuras modificaciones en las reglas de juegos y posteriores violaciones de los contratos, las empresas optarían por no realizar inversiones adicionales. El resultado en el peor de los casos sería el de una depreciación acelerada del stock de capital, es decir, de la infraestructura instalada.

Las salidas posibles a este problema son a grandes rasgos:

1. El respeto a rajatabla de los contratos y las reglas de juego preexistentes. Lo que implicaría en líneas generales la multiplicación de las tarifas, en la mayoría de los servicios regulados, por el tipo de cambio vigente.
2. La violación de los contratos y el establecimiento de tarifas que no permitan recuperar las inversiones realizadas y no generen incentivos a realizar nuevas inversiones.
3. Una solución intermedia que, luego de la renegociación de los contratos y teniendo en cuenta el fin de la convertibilidad, esté orientada a retribuir la base de capital. Esto implica continuar con la regulación mediante incentivos y con tarifas que estén diseñadas para permitir el recupero de las inversiones realizadas y valuadas según las nuevas condiciones macroeconómicas.

El resultado al que finalmente se llegue dependerá del poder de negociación de las partes involucradas. La adopción de cualquiera de las dos primeras opciones tendría consecuencias que serían muy costosas en términos de bienestar para la sociedad. En el primer caso a través

de la caída de los ingresos reales del grueso de la población. En el segundo caso, a los fines de mejorar su situación financiera, las empresas recortarían drásticamente las inversiones, con la consecuente disminución de la calidad del servicio prestado. Adicionalmente, habría que considerar las decisiones que pudieran tomarse en tribunales internacionales de arbitraje previsto en los tratados bilaterales de protección de inversiones firmados por Argentina con terceros países.

Frente a estos extremos, ¿qué debería caracterizar a la solución que surja del proceso de renegociación? Aquí sólo se sugerirán lineamientos generales de regulación.

En las nuevas tarifas que se establezcan será necesario tener en cuenta fundamentalmente cuál es el monto de inversiones a reconocer, los costos operativos y los marcos regulatorios de los distintos servicios. Esta solución surgiría de la combinación de tres elementos diferentes:

1. El marco regulatorio de cada servicio y las tarifas propiamente dichas,
2. Los planes mínimos de inversiones exigidas a las empresas,
3. La duración de la licencia.

De estos tres elementos el que parece como menos atractivo de modificar para ambas partes es la duración de las licencias. Por un lado, la prolongación de la licencia probablemente signifique poco para las empresas en términos de valor presente neto; mientras que para la sociedad implicaría la pérdida de mejoras en el bienestar producto de la demora en la introducción de la competencia en aquellos mercados que hoy en día son brindados bajo un régimen de monopolio³.

En lo que respecta a los planes de inversión exigibles, éstos dependerán básicamente de la capacidad instalada actualmente, de las proyecciones de crecimiento de la demanda para cada uno de los servicios y del grado de calidad de servicio que se considere aceptable.

Finalmente, una renegociación tarifaria completa requiere la determinación de la tarifa inicial y de la regla a través de la cual se modificará periódicamente. Para ello debe establecerse la base del capital (en definitiva, con las inversiones efectivamente realizadas), las inversiones a

³ Esto es especialmente importante en el mercado de comunicaciones locales y en los segmentos de comercialización del gas, energía eléctrica y agua potable, en los que existe un potencial importante para la generación de condiciones competitivas.

realizar, los costos de operación y mantenimiento, la tasa de retorno implícita en el cálculo de los *price caps*, el índice de precios que se utilizará en los ajustes periódicos y las mejoras de eficiencia que se espera obtener y que serán trasladadas a los consumidores (factor X). Cada uno de estos elementos requiere un análisis por separado y complejo.

La determinación tanto de la base de capital como del costo del capital son puntos cruciales y en muchos casos suscitan controversias entre regulador y regulado. Sólo a modo de ejemplo mencionaremos que para la valuación de la base de capital pueden emplearse diversos criterios: costo histórico, precio pagado por la concesión del servicio, costo de reposición, etc. Dependiendo del valor que se establezca, éste podría oscilar entre cualquiera de las salidas extremas citadas anteriormente.

En síntesis, la renegociación de los contratos debería estar orientada a remunerar no sólo los costos operativos, sino las inversiones realizadas, siguiendo las líneas ya trazadas en lo que respecta a regulación por incentivos. El fortalecimiento de las instituciones será crucial a los fines de otorgar credibilidad y garantía del mantenimiento de las reglas de juego. Por último, la autonomía y capacitación de los entes reguladores será indispensable para garantizar a las empresas una rentabilidad acorde, ni más ni menos. Todas estas medidas son cruciales si se desea mantener el apoyo social a las reformas llevadas a cabo.