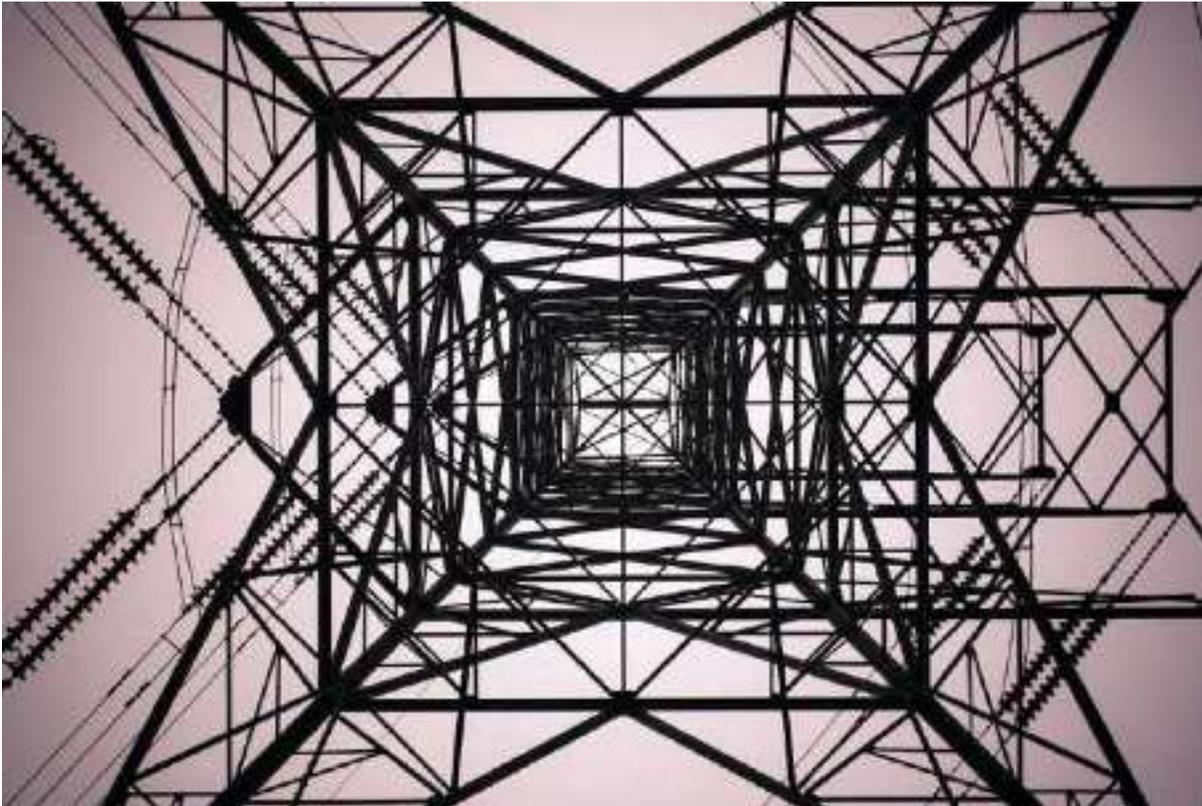


Hacia un Nuevo Federalismo Energético en Argentina

Por: Esteban Serrani



Palabras claves: Servicios Públicos. Tarifas. Desigualdad. Chaco. Patagonia.

Resumen

Las transformaciones acontecidas en el entramado regulatorio de los servicios públicos energéticos en las últimas tres décadas permiten visualizar la existencia de desigualdades regionales, que merecen ser revisadas en virtud de un sistema que permita ampliar el acceso al tiempo de generar una estructura de precios y subsidios para garantizar la sostenibilidad del crecimiento del acceso con una alta calidad del servicio. Se trata de avanzar en un Nuevo Federalismo Energético, que contemple planificación nacional con

una intensa participación de todas las provincias en el diseño y la implementación de la regulación y fijación de las tarifas energéticas, contemplando la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad del servicio, el crecimiento de la cobertura, la promoción del empleo y la competitividad de la economía, la sostenibilidad económica de las empresas prestadoras del servicio y la promoción del desarrollo económico de largo plazo.

1. Introducción

Las dificultades para la organización y distribución de derechos y responsabilidades entre el Estado central y las provincias es una característica fundante en nuestra historia nacional. La dificultad por administrar las tensiones que surgen alrededor de los bienes públicos y los sectores estratégicos de la economía también forma parte de esta larga trayectoria. Aparecen en el horizonte reflejos de esas dificultades en relación a la tensión existente entre, por ejemplo, la necesidad de planificar una política pública desde el Estado nacional para todo el territorio y la regulación provincial de ese tipo de actividad, o la búsqueda de obtener recursos económicos y/o simbólicos por la explotación de recursos que yacen en los territorios provinciales.

En 2018 se suscitó una nueva discusión alrededor del federalismo, esta vez en el campo de los servicios públicos de energía eléctrica. El gobierno nacional, en un contexto de aplicación de políticas de ajuste estructural, que contempla la reducción de subsidios para reducir el déficit fiscal (entre otra larga lista de política de austeridad), planteó la necesidad de federalizar las dos empresas distribuidoras de energía eléctrica que aun dependían del Estado nacional: la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor) a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (Edesur) a la Provincia de Buenos Aires. Como afirmó el presidente Mauricio Macri, “le estamos traspasando Edenor y Edesur porque es más justo, porque es la manera de ir equilibrando el gasto estatal para que el Estado no se vuelva una mochila” ya que “hay un reclamo lógico de las

provincias sobre los subsidios que recibe la provincia y la Ciudad de Buenos Aires” (Diario Clarín, 31 de julio de 2018, sección economía).[1]

En efecto, este proceso reabre la discusión entre federalismo y servicios públicos energéticos en el país, y necesariamente interpela viejas discusiones respecto a las dificultades de acceso al servicio, la universalización de la cobertura y la determinación de los precios energéticos, en la tensa relación entre los costos económicos del servicio y los precios de los bienes públicos, sobre todo en zonas donde su utilización es determinante para la reproducción de la vida en condiciones aceptables.

2. Federalización y Cambios Regulatorios

En 1992 se privatizó el sistema de energía eléctrica, habilitando la enajenación y la desintegración vertical y horizontal de tres empresas públicas que estructuraban la base de la cadena eléctrica: SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor. Se conformaron tres segmentos diferenciados de energía eléctrica: generación, transporte y distribución, privatizándose los activos de las generadoras, mientras las últimas dos fueron concesionadas. El nuevo marco regulatorio modificó el funcionamiento sectorial al reconocer a cada una de estas actividades como unidades de negocio independientes, con libertad de acceso a las redes de transmisión y distribución (Serrani y Barrera, 2018). Sin embargo, bajo órbita de regulación nacional sólo quedarían las distribuidoras del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), ya que las empresas de distribución que ya existían o las que resultaron de la privatización, fueron reguladas por la

normativa regulatorias de las provincias donde brindaban el servicio.

“En 1992 se privatizó el sistema de energía eléctrica, habilitando la enajenación y la desintegración vertical y horizontal de tres empresas públicas que estructuraban la base de la cadena eléctrica: SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor”

En el mismo año, Gas del Estado fue privatizada, subdividiéndola en dos sociedades transportistas (norte y sur) y ocho unidades de distribución monopólicas con diversas jurisdicciones de operación. Al igual que en la normativa eléctrica, se introdujeron límites en la propiedad del capital de operadoras de los distintos eslabones con la finalidad de impedir la integración vertical, buscando inhibir el poder de mercado de los operadores. De forma similar al sistema eléctrico, la regulación tarifaria fue fijada en dólares y se ajustaban por indicadores que incluían índices de precios de Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia del sistema eléctrico, todas las empresas resultantes de la privatización de Gas del Estado quedaron bajo la regulación nacional, ejercida por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) (Serrani y Barrera, 2018).

Este modelo de continuó sin marcadas transformaciones hasta finales de 2001. Mediante la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, el 6 de enero de 2002 se declara la emergencia social, económica,

administrativa, financiera y cambiaria. Respecto a la cuestión tarifaria, en su artículo 8 se dispuso que quedaban sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares (o en otras monedas extranjeras), las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio para todos los contratos celebrados por la Administración Pública, entre ellos los de servicios públicos. Los precios y tarifas resultantes quedaron establecidos en pesos a la relación de 1 dólar es equivalente a 1 peso argentino. Al sancionar la Ley de Emergencia, el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos de servicios públicos (Serrani, 2018).

Sin embargo, mas allá de los distintos modelos tarifarios (desde uno dolarizado y en base al costo marginal a otro centrado en la administración estatal de los precios), los fundamentos más duraderos de las atribuciones regulatorias no fueron transformadas.

“Al sancionar la Ley de Emergencia, el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos de servicios públicos”

3. Desigualdades Tarifarias

Las transformaciones regulatorias acontecidas en las últimas tres décadas sobre los servicios públicos ha desarticulado el sistema energético para transformarlo en unidades económicas diferenciadas, donde estilizadamente se identifican la

generación de energía eléctrica y la extracción de gas natural como mercados desregulados por un lado, y los segmentos de transporte y distribución de electricidad y de gas natural por redes como mercados tarifariamente regulados, por otro. No es objeto de este artículo analizar el proceso de “sinceramiento” tarifario que el gobierno de la Alianza Cambiemos ha puesto en marcha a partir de febrero de 2016 (que busca quitar los subsidios al sistema energético, llevando los precios internos a los marginales y, en etapas de incrementos semestrales entre 2016 y 2019, trasladarlos íntegramente a la demanda final con el objetivo de reducir el déficit fiscal y permitir incrementar los ingresos de las empresas con el anhelo de mejorar la calidad del servicio, a pesar de que ponga en riesgo la ampliación de la cobertura y la cadena de pago de los usuarios finales al no poder afrontar tarifas finales con incrementos que multiplican por diez, en muchos casos, el costo del servicio). Sin embargo, ambos servicios públicos, y sus tres segmentos diferenciados, tienen particularidades regulatorias que, más allá de las mismas, han colaborado a sostener en el tiempo desigualdades tarifarias entre las distintas regiones.

En primer lugar, como la regulación del servicio público de energía eléctrica es federal (con excepción del AMBA), esto permitió que, a pesar de que el costo de la generación (precio estacional) es el mismo para todos los usuarios residenciales del país, las tarifas finales varían de acuerdo al margen de distribución fijado por cada provincia.

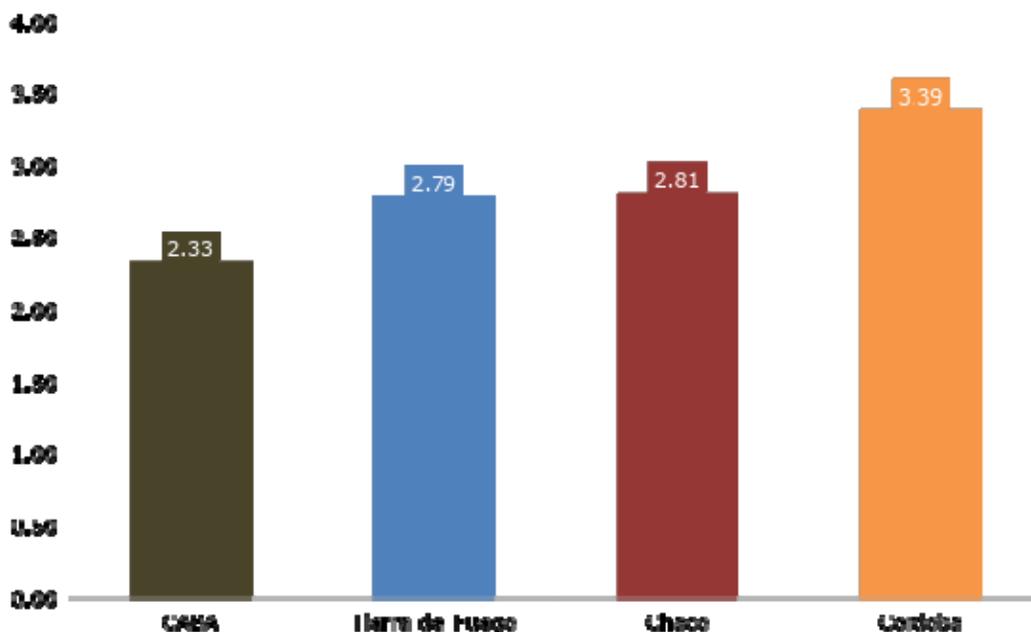
En este sentido, de la muestra de provincias que se ha seleccionado, Chaco presenta una de las tarifas más altas medida en pesos por Kilowatt hora (\$/kwh) para un hogar de consumo medio (450 kwh por bimestre) (Gráfico N° 1).

El valor de la tarifa final es casi similar al de los hogares de la provincia más austral del país: 2,81 \$/kwh en Chaco contra 2,79 \$/kwh en Tierra del Fuego. Sin embargo, más allá del incremento significativo que han tenido en los últimos dos años y medio, la tarifa para usuarios de consumo medio en Chaco sigue siendo 20,4% superior a la de los hogares en CABA. A pesar de que Chaco paga una tarifa superior a CABA y a Tierra del Fuego, es sensiblemente inferior respecto a la tarifa eléctrica más cara del país, que es la de la Provincia de Córdoba, ya que ésta es 20,8% superior a Chaco y 45,5% a CABA (Gráfico N° 1).

“Chaco presenta una de las tarifas más altas medida en pesos por Kilowatt hora para un hogar de consumo medio”

En todos los casos, estas diferencias tarifarias se explican por el precio diferencial que se abona en cada provincia o región por el costo de los segmentos regulados (fundamentalmente la distribución, el peso del transporte en la tarifa final es relativamente menor), que es administrada por las autoridades competentes de cada provincia.

Gráfico N° 1. Tarifas de energía eléctrica para usuarios de consumo medio en Tierra del Fuego, CABA, Chaco y Córdoba. Agosto de 2018, en \$/Kwh.



Fuente: Elaboración propia en base a cuadros tarifarios de cada provincia.

En segundo lugar, el servicio residencial de gas natural es regulado nacionalmente por el Estado Nacional a través del ENARGAS, quien tiene la potestad de la fijación nacional de las tarifas para cada provincia o región y en donde los poderes ejecutivos provinciales no tienen injerencia directa.

Sin embargo, las transformaciones regulatorias derivadas de las reformas en la década del 1990 contemplaron que por características climáticas y de distribución de su población, la Región Patagónica y la Puna (sumado a las ciudades de Carmen de Patagones en la Provincia de Buenos Aires y a Malargüe en la Provincia de Mendoza) presentan un uso intensivo de este servicio, y por ello han tenido un tratamiento regulatorio y tarifario particular, organizado alrededor de lo que se conoce como subsidio patagónico. Este subsidio comprende tarifas diferenciales para estas

regiones, las mismas se calculan a partir de la publicación de dos cuadros tarifarios, el primero con una tarifa plena (que contempla la remuneración a los productores por el gas natural, a las transportistas y el margen de distribución) y el segundo es un cuadro diferencial, que implica un valor sustancialmente menor, que es el que finalmente pagan los usuarios (Serrani, 2018: 48). El diferencial de recaudación es financiado por un cargo variable de 0,004 pesos por metro cúbico (\$/m³) consumido que pagan todos los usuarios de gas natural por redes del país, y si esa recaudación no alcanza para cubrir la brecha entre el cuadro pleno y el diferencial, la misma se cubre con erogaciones del Tesoro Nacional en forma de subsidio directo a las distribuidoras de cada provincia afectadas. Es decir que, el marco regulatorio contempla una segmentación federal sólo para el servicio de gas natural por redes, al

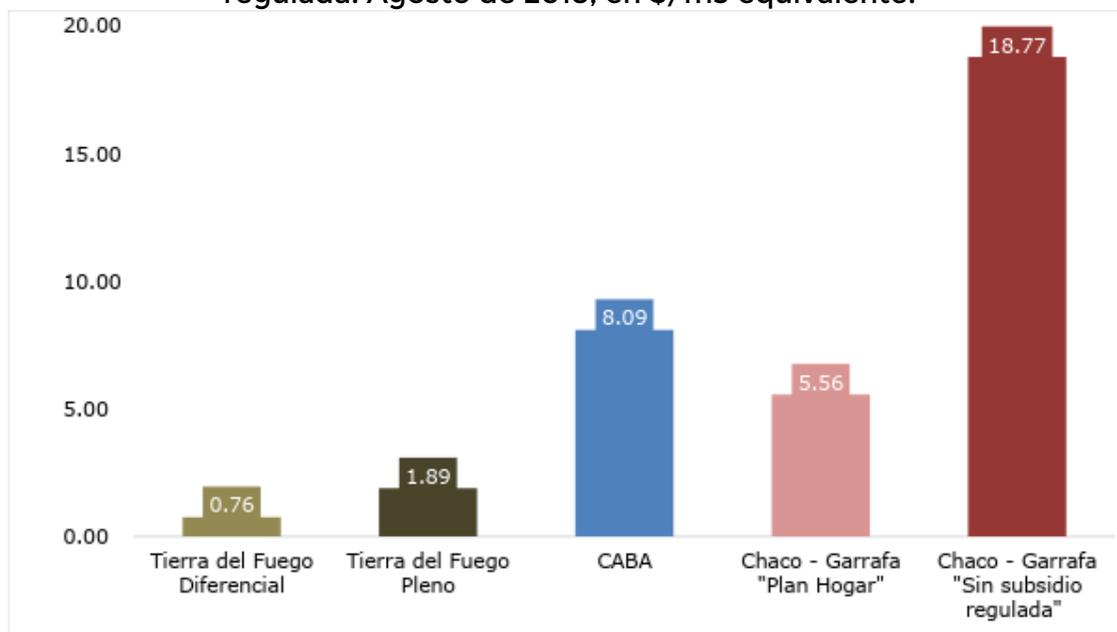
identificar zonas que por la necesidad de hacer un uso intensivo del servicio requieren tarifas diferenciales para sostener su consumo.

En efecto, esta particularidad regulatoria queda expresa en las tarifas que cada provincia pagan por el servicio de gas natural por redes. Tomando como ejemplo un hogar de consumo medio (segmento R31 con el respectivo cuadro tarifario y segmento de consumo para cada provincia), que en CABA consume 1.100 m³ anuales y en Tierra del Fuego 8.000 m³ anuales, las diferencias tarifarias medida en pesos por cada metro cúbico consumido son ampliamente significativas. En CABA, un hogar de consumo medio paga la

tarifa final un 968,5% más que la tarifa diferencial que se abona en Tierra del Fuego, la provincia más fría del país (aunque la brecha se acorta sustantivamente respecto a la tarifa plena de Tierra del Fuego, reduciéndose en dos tercios, siendo en CABA 327,4% superior) (Gráfico N° 2).

Es decir que si en Tierra del Fuego la tarifa eléctrica es 19,6% superior a CABA, la tarifa diferencial del servicio de gas natural por redes sólo representa el 9,4% la tarifa de CABA, o lo que es lo mismo, la tarifa de CABA es 968,5% superior (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Tarifas de gas natural para usuarios de consumo medio en Tierra del Fuego y CABA, y costo de la garrafa con Plan Hogar y con precio sin subsidio regulada. Agosto de 2018, en \$/m³ equivalente.



Fuente: Elaboración propia en base a cuadros tarifarios de cada provincia e información del MINEM y ANSES.

Sin embargo, la diferenciación tarifaria respecto al abastecimiento de gas natural se acrecienta cuando se introduce una nueva variable regional. Es que hay cuatro provincias

del noreste argentino que no tienen acceso al servicio regulado de gas natural por redes (Misiones, Chaco, Formosa y Corrientes), y que mayoritariamente sustituyen ese

consumo con energía eléctrica (ampliando la dependencia eléctrica de los hogares) o con garrafas de gas licuado de petróleo (GLP). Desde 2014, el Estado Nacional implementó un programa de subsidio la consumo de garrafas, llamado Plan HoGar, que contempla una transferencia monetaria para cubrir una parte del precio de mercado de dos garrafas mensuales de 10 kilogramos para hogares que perciban hasta dos salarios mínimos (o hasta tres salarios mínimos en hogares donde vive alguna persona con discapacidad).[2] En ese sentido, si bien los hogares que son beneficiarios del Plan HoGar pagan un 31,2% menos el valor del metro cúbico equivalente respecto a usuarios de gas natural por redes de consumo medio de CABA (al menos por las dos garrafas que contempla mensualmente el subsidio), el valor de la garrafa subsidiada es 634,8% mayor al valor del metro cúbico de la tarifa diferencial patagónica (Gráfico N° 2). Sin embargo, al comparar el valor regulado máximo de 216 pesos para la garrafa de 10 kilogramos fijado desde el Estado Nacional (sin contemplar el subsidio del Plan HoGar), el valor asciende a 18,77 \$/m³ cuando en CABA se paga 8,09 \$/m³ y en la Patagonia 0,76 \$/m³. Es decir, que cualquier hogar del Chaco (o del NEA) sin Plan HoGar paga la tarifa un 132,1% más que en CABA y un 2.380% más que en la Patagonia(Gráfico N° 2).[3]

En definitiva, si el valor de la tarifa eléctrica en la Patagonia es casi similar al de CHACO (2,79 contra 2,81 el \$/kwh), por razones climáticas y de uso intensivo pero también por falta de distribución urbana del servicio público, (que brinda como posibilidad sustituir ese consumo por un bien de mercado con precio regulado como es el GLP), Chaco paga una tarifa por

el sustituto de gas natural que es 23 veces superior al de la Patagonia.

4. Hacia un nuevo Federalismo Energético

Las continuidades y rupturas acontecidos en el entramado regulatorio de los servicios públicos energéticos en las últimas tres décadas permiten visualizar la existencia de desigualdades regionales, que merecen ser revisadas en virtud de un sistema que permita ampliar el acceso al tiempo de generar una estructura de precios y subsidios para garantizar la sostenibilidad en el tiempo del crecimiento del acceso con una alta calidad del servicio.

En este sentido, profundizar un federalismo con reglas de mercado en la asignación de los recursos puede terminar acrecentando las desigualdades regionales sin contemplar criterios de equidad o redistribución del ingreso. La política de transferencia de potestades regulatorias sobre las tarifas a las provincias impide tener una mirada de conjunto y de constituir un sistema que contemple necesidades de acceso y consumo diferenciales en relación a condiciones geográficas o climáticas.

“profundizar un federalismo con reglas de mercado en la asignación de los recursos puede terminar acrecentando las desigualdades regionales sin contemplar criterios de equidad o redistribución del ingreso”

En este sentido, resulta necesario avanzar en un nuevo acuerdo de federalismo con planificación nacional inteligente. Es decir, resulta imperioso volver a discutir los fundamentos sociales de los servicios públicos en la Argentina, en términos de bienes públicos necesarios para mejorar la calidad de vida de la población. En esta dirección, las diferencias tarifarias en el segmento del gas natural entre la Región Patagónica y el resto del país con acceso al gas natural por redes resulta necesario, considerando las bajas temperaturas y las características geográficas de sus hogares; aunque también resulta necesario trabajar sobre el valor de las tarifas diferenciales, a los fines de encontrar precios de equilibrio que permitan sostener el acceso al servicio y encontrar un balance respecto al peso de los subsidios sobre las cuentas nacionales.

En esta dirección, el modelo tarifario actual anula esta discusión al proyectar la eliminación total de los subsidios hacia el año 2019 en todo el país, con la excepción de las zona cubiertas por el subsidio patagónico, planificado para 2022. Sin embargo, esta discusión esta abierta y debe ser retomada. En esta dirección, si las obras de infraestructura energética centradas en al Gasoducto del

Noreste Argentina (GNEA) están retrasadas o no contemplan, en el corto plazo, llevar el tendido de la distribución urbana del gas natural por redes a las provincias que aun no tienen acceso, resulta imperioso discutir los fundamentos de la Ley N° 26.020 que define al GLP como un servicio de bien publico, y avanzar en la sanción de una nueva ley que determine a este segmento como ad hoc del servicio público de gas natural por redes, con la consecuente regulación de tarifas en toda la cadena.

En definitiva, se trata de avanzar en un Nuevo Federalismo Energético, que contemple planificación nacional con una intensa participación de todas las provincias en el diseño y la implementación de la regulación y fijación de las tarifas energéticas, contemplando la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad del servicio, el crecimiento de la cobertura, la promoción del empleo y la competitividad de la economía, la sostenibilidad económica de las empresas prestadoras del servicio y la promoción del desarrollo económico de largo plazo.

Referencias

[1] Disponible en https://www.clarin.com/economia/mauricio-macri-confirmando-traspaso-edenor-edesur-ciudad-provincia_0_r1GinxRNQ.html. Último Acceso: 27 de agosto de 2018.

[2] En la Patagonia, reciben esta transferencia hogares que no tengan acceso al gas natural por redes y que perciban menos de 2,8 salarios mínimos (4,2 salarios mínimos en hogares con alguna persona con discapacidad).

[3] No es poco frecuente que en los meses más fríos (o en momentos de desabastecimiento interno), el costo de la garrafa de 10 kilogramos se llegue a comercializar a un valor superior a los 216 pesos por garrafa, precio máximo fijado por el Estado nacional. En este caso, si la garrafa se comercializa a 280 pesos, por ejemplo, el valor ascendería a 24,34 \$/m³, ampliando el diferencial con CABA (200,9% superior) y con Patagonia (3.114,8%)

Referencias Bibliográficas

- Serrani, E. (2018). "Transformaciones tarifarias y efectos en la Región Patagónica. Camuzzi Gas del Sur y la distribución de gas natural, 1999-2017". Revista Identidades, Núm. 14, Año 8, Junio 2018, pág. 45-70.
- Serrani, E. y Barrera, M. A. (2018). "Los efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014". Revista Sociedad y Economía, N° 34, pág. 121-142.