

Innovaciones en las estructuras tarifarias de los servicios públicos:

De la corrección parcial de viejos defectos a la incorporación de nuevos errores

En esta nota se analizan –en perspectiva, respecto de los avances parciales verificados durante el período 2016-2017– dos cambios recientes o inminentes en materia de estructuras tarifarias de los servicios públicos: los fuertes descuentos en combinaciones del transporte de pasajeros en GBA vigentes desde febrero y la reducción desde abril de la estacionalidad de las facturas por el servicio de gas natural por redes en todo el país, según han propuesto las empresas reguladas en las últimas audiencias públicas. En ambos casos, las nuevas tarifas brindan señales erróneas sobre el costo relevante de provisión de los servicios, introduciendo así nuevas distorsiones en las estructuras tarifarias, sin que ello sea justificable para reflejar externalidades o facilitar el acceso a usuarios sin capacidad suficiente de pago, para lo cual existen opciones superiores que son discutidas en la nota.

por Santiago Urbiztondo*



Introducción

Más allá de los fuertes aumentos tarifarios verificados en los últimos dos años en los distintos servicios públicos de infraestructura, por medio de los cuales se ha estado reduciendo la enorme brecha entre costos y tarifas heredada en 2015 luego de más de una década de desquicio regulatorio, durante los últimos meses se han observado algunas innovaciones en materia de estructuras tarifarias que deben ser examinadas.

Concretamente, concentrando el análisis al interior de los usuarios residenciales, hay varias instancias destacables, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- a) la reducción paulatina desde 2016 de las diferencias tarifarias creadas durante el período 2008-2015 donde los aumentos tarifarios se concentraban en los usuarios de electricidad y gas natural de mayor consumo, combinada con la aplicación de tarifas sociales para una población objetivo de usuarios sin capacidad de pago suficiente en los servicios de gas natural, electricidad, transporte y saneamiento (estos dos últimos en GBA solamente);¹

*Economista de FIEL

¹ Las tarifas sociales vigentes en gas y electricidad (a nivel nacional) y en transporte y agua potable y saneamiento (en GBA) contienen fuertes descuentos en los precios para sus respectivos universos de beneficiarios, con diferencias menores entre sí (sobre las condiciones de acceso, la magnitud global de los descuentos y sobre su constancia o no para distintos niveles de consumo). Ver <https://www.argentina.gob.ar/tarifa-social> y Urbiztondo, S.: "Los recientes aumentos de las tarifas residenciales eléctricas y de gas natural en GBA: rasgos salientes, con varias críticas", Indicadores de Coyuntura # 594, Enero 2018.

- b) la aplicación, en diciembre 2017, de cambios de distinta razonabilidad en el diseño de la tarifa social de los servicios de gas natural y electricidad, y la fuerte reducción de bonificaciones por ahorro en el consumo respecto de años previos;
- c) la más reciente incorporación de fuertes descuentos por el uso combinado del transporte público de pasajeros; y
- d) la por ahora potencial incorporación de una fuerte suavización de los pagos estacionales por el servicio de gas natural.

En notas anteriores ya he discutido los cambios correspondientes a los incisos a) y b),² señalando positivamente los cambios introducidos en 2016 en materia de reducción de las fuertes y discriminatorias diferencias tarifarias entre usuarios residenciales con distintos niveles de consumo (continuadas paulatinamente por el ENARGAS en el caso del gas natural, pero parcialmente revertidas posteriormente por el ENRE en el caso del sector eléctrico), la inclusión de una tarifa social mucho mejor focalizada en la población objetivo (aunque con un diseño defectuoso al subsidiar el consumo y no el acceso), y la fuerte reducción del alcance y magnitud de las bonificaciones por ahorro en el consumo (que deberían ser eliminadas directamente al reinstaurar señales de precios apropiadas). En conjunto, la experiencia tarifaria de los años 2016 y 2017 mostró, respecto de una tarea políticamente compleja por la enorme magnitud de las correcciones pendientes, avances con distintas imperfecciones que excedieron las mínimas e inevitables.

En tal sentido, a continuación concentraré el análisis en las innovaciones más recientes de los puntos c) y d). Para mayor precisión en la descripción de estas innovaciones, en el primer caso, del transporte público de pasajeros en GBA, los mayores precios vigentes desde febrero para el tren, metrobus y colectivo (con aumentos en torno al 35% que se duplicarán a lo largo del año y que en principio serán también aplicados por el subte desde abril) fueron complementados con fuertes descuentos para los usuarios que combinen 2 ó más veces el uso de uno o más de dichos medios de transporte dentro de las 2 horas de iniciado el primer trayecto: así, el uso de uno de dichos medios para realizar un segundo tramo da lugar a un descuento del 50% en su precio, y el uso durante un tercer o posterior tramo se realiza con un descuento del 75%. En el segundo caso, correspondiente al servicio de gas natural en todo el país, el ENARGAS podría adoptar de forma total o parcial las propuestas presentadas por distintas distribuidoras en las audiencias públicas llevadas a cabo en el interior del país, según las cuales las fuertes oscilaciones en las facturas bimestrales por la estacionalidad del consumo residencial serían fuertemente limitadas estableciendo, para cada usuario, dos niveles de consumo históricos correspondientes uno al período invernal y otro al estival (ambos incluyendo 6 meses), y facturando cada mes dicho consumo histórico promedio, con cargos o reducciones al final de cada período sólo sobre los consumos efectivos que representen desvíos (en más o en menos) de dichos promedios.

Características deseables de una estructura tarifaria

Los servicios públicos tienen como característica saliente no sólo el hecho de ser fundamentales para todos los habitantes sino su condición de ser típicamente provistos bajo condiciones de “monopolio natural” (costos mínimos bajo provisión centralizada, que hace inviable la competencia entre dos o más empresas dentro del mercado) en uno o varios eslabones involucrados, razón por la cual sus condiciones de prestación serían seguramente abusivas e ineficientes -aplicando tarifas muy superiores a los costos, implementando niveles de inversión inferiores a los que se requieren para abastecer correctamente la demanda, y/o adoptando decisiones improductivas que conlleven mayores costos de producción que los necesarios- en ausencia de una regulación estatal directa, ya sea por medio de la provisión pública o por la aplicación de diversas regulaciones (en particular sobre las tarifas) sobre las empresas privadas que buscan maximizar sus propios beneficios. Frecuentemente también su consumo tiene impactos positivos o negativos sobre terceros agentes económicos (las denominadas “externalidades”), y su acceso universal puede requerir asistir a usuarios sin condiciones económicas de pagar por el costo pleno del servicio.

Así, la regulación económica de los servicios públicos debe velar por una provisión eficiente (con costos mínimos y cobertura máxima de manera sostenible a lo largo del tiempo), teniendo en cuenta además los efectos externos y la asistencia a los necesitados. El equilibrio en la búsqueda de dichos objetivos es necesario para la estabilidad y previsibilidad del régimen regulatorio que se aplique, en particular -pero no solamente- cuando son las empresas privadas las que deben realizar importantes inversiones irreversibles y amortizables en muchos años donde estarán expuestas a posibles cambios oportunistas tendientes a transferir las cuasi-rentas (esto es, la remuneración de las inversiones ya realizadas) a quienes provean mayor rédito político. Sin dudas ello es difícil, particularmente en un país como la Argentina donde entre 2002 y 2015 la política regulatoria pareció signada por un rechazo visceral hacia un sistema de precios que refleje costos y actúe para orientar las inversiones y las decisiones de consumo, procurando en cambio que todo fuera resultado de órdenes centralizadas que finalmente -como era obvio que ocurriría- nunca se cumplieron (y donde el equilibrio del período 1991-2001, incluso suponiendo que hubiera sido el adecuado entonces, tampoco es viable ni recomendable para el contexto económico y social post-2002).

En todo caso, un criterio general razonable para determinar la mejor estructura tarifaria (sobre el cual evaluar desvíos puntuales en cada servicio y contexto específico) es calcular en primera instancia tarifas que reflejen los costos efectivos (fijos y variables) de los distintos servicios involucrados, y luego aplicar sobre éstas las correcciones tendientes a lograr el acceso universal y el reflejo de las externalidades.³ Sobre el acceso universal, lo más apropiado es precisamente subsidiar el acceso (no el consumo -cada unidad adicional del servicio que sea utilizada) del universo de usuarios que califiquen para recibir tal ayuda; sobre las externalidades,

2 Urbiztondo, S.: “Tarifas eléctricas en GBA post-RTI: avances en general, con algunos retrocesos en particular”, Indicadores de Coyuntura #584, Marzo 2017, y Urbiztondo (2018, citado antes).

3 La existencia de un monopolio natural donde existan economías de escala y/o de alcance no agotadas en el margen podría requerir la aplicación de tarifas mayores que los costos marginales respectivos (incluso considerando el acceso como una dimensión adicional del servicio a la cual se le atribuye un costo marginal y se le aplican precios denominados conexión y cargo fijo según su naturaleza). En todo caso, esta nota pasa por alto la discusión de detalles técnicos y/o teóricos de segundo y tercer orden de importancia en el desarrollo del criterio general presentado.

que están asociadas al consumo (esto es, con efectos sobre terceros que aumentan o disminuyen en relación directa con las cantidades del servicio utilizadas), lo apropiado es afectar las tarifas asociadas al consumo para que las decisiones individuales “internalicen la externalidad” (aplicando tarifas variables menores cuando el consumo del servicio permite reducir fuertemente el costo asociado al uso de servicios alternativos).

Un par de ejemplos ilustran este criterio general. Considerando el gas natural, por ejemplo, la tarifa social debería centralmente aplicarse en la reducción del cargo fijo (pudiendo llegar a su eliminación, o más aún a su transformación en un crédito a favor del beneficiario para que un determinado nivel de consumo básico le resulte eventualmente gratuito), ya que es la insuficiencia de capacidad de pago la que provoca la necesidad y conveniencia de asistir a dicho usuario para acceder al uso del servicio. Pero ello no implica que al decidir cuántas unidades utilizar dicho usuario deba hacerlo teniendo en cuenta una tarifa menor al costo que efectivamente implica tal acción, por lo cual un subsidio creciente al aumentar el consumo es inapropiado. Considerando el transporte público de pasajeros, donde no hay cargos fijos para el acceso, igualmente se debería aplicar un criterio similar: el acceso universal debería procurarse transfiriendo a los beneficiarios de la tarifa social un crédito (carga en su tarjeta SUBE) para el consumo de un número básico de traslados, reduciendo el precio del pasaje (que pagan los usuarios con o sin tarifa social) para reflejar la externalidad positiva que genera el transporte público respecto del transporte individual (con la saturación de la infraestructura pública y una mayor contaminación).

Claramente, el equilibrio eficiente para el diseño de tal tipo de estructura tarifaria requiere determinar cuánto subsidiar el acceso y cuál es la magnitud de las externalidades que deben ser reflejadas en las tarifas (resolviendo potenciales conflictos inter-jurisdiccionales si son distintos los niveles de gobierno que enfrentan los costos y los beneficios indirectos asociados a tal tarificación), y en ello la cuestión fiscal también tendrá un rol importante. Pero en cualquier caso, las diferencias discutibles deberían centrarse en la determinación de las magnitudes y no en la aplicación de criterios cualitativos, sobre los cuales debería existir mayor consenso: subsidiar el acceso a la población económicamente más necesitada sin distorsionar los precios que reflejan los costos (sociales, incluyendo externalidades) para todos los usuarios, de forma razonable desde el punto de vista fiscal.

Ahora bien, ¿cuánto se parece este criterio general a las innovaciones en las estructuras tarifarias observadas en los últimos 2 años y en los últimos meses en particular? Muy poco.

En transporte, desde 2016 la tarifa social otorga a los beneficiarios un subsidio del 55% de la tarifa normal, por lo cual no está diseñada como un crédito fijo sino que reduce el precio relevante por el uso del medio de transporte público utilizado, lo cual lleva a decisiones de uso ineficientes (si bien, ciertamente, el uso excesivo del transporte no es comparable con el uso excesivo de la energía, por ejemplo, ya que el primero exige perder tiempo para usar un medio

innecesario mientras que el segundo supone la no realización de inversiones en artefactos y aislación que permitan reducir el consumo o simplemente requiere un descuido). Hasta ahora, además, dicho subsidio directo se aplicaba sobre una tarifa que reflejaba una ínfima parte (en torno al 10%) del costo del servicio, muchísimo inferior a lo que un descuento por externalidad (¿del 30%? ¿40%?) podría justificar. Pero desde febrero de 2018, al corregir muy levemente este segundo problema (ya que los ingresos tarifarios no alcanzarán a reflejar siquiera el 20% del costo total del servicio), se introdujo una nueva dimensión para el subsidio, esta vez emergente ante la combinación de dos o más medios sucesivos en un mismo traslado global, beneficiando a aproximadamente la mitad de los usuarios totales, quienes -como se observa en el ejemplo hipotético del Cuadro 1- enfrentan aumentos mínimos o nulos, aunque el precio del boleto aumente en promedio un 70% entre febrero y junio.⁴

Además, ¿a qué criterio obedece esta innovación? ¿Es parte de la tarifa social para asistir a los usuarios de menores recursos o está dirigida a reflejar externalidades positivas? Obviamente, no refleja externalidades (no hay mayores externalidades en el trasbordo que en la propia distancia recorrida en un mismo vehículo para realizar un único trayecto, al tiempo que descuentos porcentuales crecientes según la distancia conducen a subsidiar la mayor aglomeración urbana, claramente ya desbordada en el caso del GBA), por lo cual podría interpretarse como un subsidio para los usuarios que requieren más de un medio de transporte sucesivo para llegar a destino (suponiendo que éstos tienden a tener menores ingresos), lo cual colisiona con la mejor alternativa que consiste en otorgar a éstos un descuento global (o crédito de suma fija) para que dispongan libremente dónde y cómo transportarse sin distorsionar el uso eficiente del servicio (utilizando un segundo o tercer colectivo para trasladarse 500 metros, por ejemplo).

En energía, en caso de aplicarse la “suavización estacional de las facturas” propuesta en las audiencias públicas de febrero, los subsidios básicamente al consumo y no al cargo fijo (o a un consumo básico de subsistencia, eventualmente definido según cada situación familiar) vigentes desde 2016 y modificados en diciembre de 2017, serían complementados con un fuerte debilitamiento de las señales de precios. En efecto, excepto por los desvíos aleatorios en el consumo, las facturas mensuales serían iguales durante “6 meses de invierno” y -en un nivel menor- también serían iguales durante “6 meses de verano” pese a que los niveles de consumo (y eventualmente las tarifas, aunque no es el caso al presente) fueran muy distintos en cada mes, dificultando al consumidor percibir que un esfuerzo por reducir su consumo conlleva una reducción de su factura (la cual será percibida con un rezago). Al no existir diferentes tarifas en invierno y en verano, la ineficiencia aumenta ya que no hay señales que indiquen que el consumo en invierno conlleva mayores costos (del gas natural y de la capacidad de transporte y distribución instalada), por lo cual es allí donde debe acentuarse el esfuerzo por reducir el consumo, evitar el derroche y realizar inversiones que permitan reducir el consumo necesario para la calefacción. Esta última innovación seguramente tenga por objeto evitar que durante el invierno los usuarios resi-

4 Los datos del sistema SUBE –bajo la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación– señalan que el número de personas que combinaron 2 ó más veces el uso de medios de transporte público para completar un mismo traslado (al cabo de 2 horas desde su inicio) ronda el 45%, mientras que el porcentaje de personas que recibieron cualquier tipo de subsidio ronda el 58%, por lo cual se infiere que la tarifa social para el transporte público de pasajeros es utilizada para un 13% del total de traslados en GBA. Ver <https://www.lanacion.com.ar/2108023>.

Cuadro 1: Efecto de descuentos del 50% en segundo tramo y 75% en tercer tramo frente a subas tarifarias del 70%

	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Pago total por 2 tramos	Pago total por 3 tramos
Precio inicial del boleto	6,0	8,0	6,0	14,0	20,0
Precio nuevo (70% mayor)	10,2	13,6	10,2	23,8	34,0
Precio nuevo con descuentos por combinaciones	10,2	6,8	2,6	17,0	19,6
Aumento % del pago total				21%	-2%

denciales reciban facturas varias veces mayores que las que pagan en los meses de verano y que ello conlleve problemas con su cobro (incluyendo defaults generalizados o llamados a la desobediencia tarifaria que conlleven también fuertes costos políticos), pero implica debilitar fuertemente las señales de precios tendientes a que los consumidores vean que sus menores niveles de consumo permiten obtener ahorros inmediatos, y que el mayor beneficio por reducir el consumo ocurre en los meses donde el recurso económico es más escaso (por lo cual su precio debería ser mayor -aunque no lo es). Así, aunque esta innovación no puede examinarse desde la óptica de la tarifa social o las externalidades, igualmente contiene un alejamiento del criterio de reflejar los costos económicos en las tarifas para inducir decisiones de inversión y de consumo eficientes (en un claro contraste con la utilización por parte del gobierno nacional de la estacionalidad en el consumo doméstico de gas natural como argumento para autorizar la creciente liberalización de las exportaciones de gas natural durante el período estival -cuando el precio doméstico resultará inferior, lo cual sería más razonable si los precios estacionales pudieran aliviar la estacionalidad en el consumo doméstico).⁵

Conclusiones

Desde 2016, el gobierno nacional ha iniciado una normalización de la política regulatoria hacia los servicios públicos. El intervencionismo arbitrario y cortoplacista que caracterizó la política regulatoria emergente luego del colapso de la Convertibilidad llevó, al cabo del período 2002-2015, no sólo a una fuerte descapitalización de los distintos sectores y al deterioro de los servicios de forma cada vez más visible, sino también a la ruptura de todo tipo de “buenos modales regulatorios”. En efecto, más allá de la estatización de empresas privadas (en las áreas de transporte y saneamiento, principalmente), los “malos modales regulatorios” adoptados en el período 2002-2015 excedieron largamente el período de emergencia económica de los años 2002-2003 y estuvieron caracterizados por un fuerte rechazo a la utilización de los precios como mecanismo de asignación de recursos escasos, demonizando a los mismos como elemento de asignación de rentas y de violación del valor y los merecimientos de distintos actores económicos. En los ser-

vicios públicos ello se puso de manifiesto con la fijación de tarifas ineficientes en términos de su mecanismo de ajuste, su nivel general y su estructura al interior de cada servicio, caracterizando un nuevo “paradigma inigualable” (es decir, del cual no hay otro igual en la comparación internacional) donde se establecieron discriminaciones de todo tipo, entre capital nuevo y capital viejo, entre distintas categorías de usuarios, entre usuarios de una misma categoría de un mismo servicio, etc., a través de precios y tarifas arbitrariamente establecidos.

Restablecer “buenos modales regulatorios”, con la aplicación de criterios razonables sobre el porqué de la regulación económica de empresas de servicios públicos, los objetivos que deben guiar la misma, las instituciones y reglas que son necesarias para tal fin, etc., resultaba en 2016 una tarea inevitablemente compleja y difícil, aunque también imposible si tales principios son desconocidos o han sido olvidados.

La experiencia de los últimos 2 años muestra, detrás de una normalización regulatoria aparentemente cabal (normalizando organismos reguladores, reduciendo los subsidios directos y las discriminaciones tarifarias crecientes del período 2008-2015), varias confusiones que reducen la calidad del proceso general.

En esta nota se hizo referencia a algunos ejemplos salientes en torno a innovaciones en materia de estructuras tarifarias, dejando de lado aspectos referidos a los mecanismos de ajuste de las tarifas y del nivel general que también podrían ser objeto de análisis y de críticas (que han sido mencionados en notas pasadas o lo serán en futuras notas). Al respecto, la observación de las decisiones regulatorias adoptadas durante los últimos dos años permite identificar avances y retrocesos, y las últimas decisiones (aplicables desde febrero en transporte y posiblemente desde abril en gas natural) tienden a profundizar estos últimos, introduciendo nuevas distorsiones emergentes por no respetar suficientemente el valor de las señales de precios y el carácter focalizado de la intervención pública para resolver problemas de acceso y de externalidades utilizando dichas señales de precios, en vez de eliminarlas o dificultar su visualización. ■

⁵ Cabe notar que la suavización estacional de las facturas puede llevarse a cabo sin diferir los recargos de devoluciones por diferencias entre el consumo mensual efectivo y el consumo promedio histórico del semestre estacionalmente correspondiente. Esto es, las facturas podrían calcularse a priori en base a los consumos históricos promedios en cada semestre, aplicando inmediatamente los desvíos en más o en menos a dichos cálculos iniciales, fortaleciendo así la señal de precios respecto de lo propuesto por las empresas reguladas en las audiencias públicas. En todo caso, la suavización estacional requiere realizar cambios en la cadena de pagos en toda la cadena vertical (distribuidoras, transportistas y productores de gas natural), con distintos tipos de compensaciones que de todas formas reducen la calidad de las señales de precios y promueven finalmente distinto tipo de restricciones a la competencia para permitir su instrumentación, por lo cual tal suavización debería pensarse como opciones para que usuarios y distribuidoras (comercializadoras) pacten, voluntariamente, contratos anuales que podrían diferir de los consumos efectivos.