

Precios, tarifas y subsidios a la energía ¿hacia dónde vamos?#

Fernando Navajas*

Varios trabajos que han venido midiendo y estudiando los ciclos tarifarios reales en la Argentina durante años no pueden dejar de sorprender por la magnitud y duración del atraso tarifario que, en particular en gas y electricidad, se acumuló en la Argentina entre 2002 y 2015.¹ Ahora, 4 años más tarde, está culminando lo que podría denominarse el intento de escape de un ciclo político tarifario inédito a nivel mundial. Existen dos líneas de estudio e investigación de este fenómeno y que explican, respectivamente, la “entrada” u origen de estos fenómenos² y la “salida” o “escape” de un atraso tarifario³. Ambos fenómenos de entrada y salida pueden verse separadamente porque si bien están interrelacionados, pueden ser bastante independientes en cuanto a los condicionantes de economía política que los determina. Este fenómeno argentino es a su vez bastante idiosincrático y en rigor no existe -en el vasto conjunto de estudios de casos a nivel internacional⁴- algo estrictamente parecido a lo que hemos visto en la Argentina.

Una parte de la profesión económica, y toda la prensa escrita favorable al gobierno, ha visto la readaptación tarifaria o la “salida” de este ciclo tarifario como algo inevitable y por lo tanto necesario, llegando por momentos a calificarlo como uno de los mayores logros del gobierno de Cambiemos. Frente a la evidencia abrumadora de los graves problemas que la adaptación tarifaria enfrentó, la respuesta común de este arco ha sido atribuir esto a resistencias políticas frente a un ajuste inevitable. Sin embargo, desde los análisis mencionados arriba surge una visión distinta y que desnuda falencias debidas a la ausencia de una buena estrategia de salida en materia de tarifas y subsidios. Los tropiezos no se debieron a resistencias, sino a errores parcialmente evitables. Estos no ocurrieron de modo sorpresivo e inevitable, sino que podrían

Artículo elaborado para la revista Proyecto Energético del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi. Este artículo es una síntesis de una presentación realizada en las “Jornadas sobre transición energética, recursos no convencionales, descarbonización y eficiencia”, organizadas por el EPRE de Mendoza el 13 y 14 de Marzo de 2019.

* *Economista Jefe de FIEL; Vice-Presidente 1° de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE); Profesor Titular de la UBA y UNLP; Premio Konex de Platino 2016 “Análisis Económico Aplicado”.*

¹ Véase por ejemplo Navajas (2015) y Cont, Navajas y Porto (2019). Antecedentes de estos trabajos se remontan a Nuñez Miñana y Porto (1976), Porto y Navajas (1989) y Navajas (2006).

² Véase por ejemplo Hancevic, Cont y Navajas (2016) que ilustran un modelo de “populismo energético” en donde el atraso tarifario busca realizar transferencias a favor de un apoyo político.

³ Véase Cont, Hancevic y Navajas (2019) quienes elaboran sobre las dificultades de la “salida” de un ciclo cuando los costos escalan demasiado en relación a la capacidad de pago de la demanda, como ocurrió en el caso argentino.

⁴ Una reseña de estos casos y de los ingredientes para una salida “exitosa” de los ciclos tarifarios y subsidios, según se registra en estos estudios de caso, se realiza en Cont y Navajas (2019).

haber sido anticipados en función del conocimiento de la historia y características de la economía argentina.

Una crítica desde dos ángulos

Existen dos temas o ángulos importantes a mencionar en la crítica anterior, que tienen que ver con cuestiones macroeconómicas y de diseño regulatorio-sectorial. La evidencia histórica de la Argentina apuntaba a que iba a ser sumamente difícil evitar la interacción entre el ajuste real de tarifas y tipo de cambio y el impacto en la estabilidad de precios. A menos que esto formara parte de un programa amplio con una coordinación macroeconómica bien establecida. Este punto fue hecho de modo explícito y con simulaciones de impacto en Navajas (2015). Frente a este problema y a un desequilibrio externo y fiscal agravado, la política macroeconómica no pudo encontrar la coordinación necesaria para evitar caer en una espiral de cambios de precios relativos, mayor inflación y elevado costo del capital. Más allá de las explicaciones alternativas de este fenómeno, lo cierto es que la ausencia de coordinación macro-energía llevó a un sendero de inconsistencia entre lo macro y lo sectorial.

El otro ángulo del problema de diseño estuvo, y todavía está, en el ámbito de lo regulatorio-sectorial. Muy temprano en la preparación de diagnósticos sobre la transición posterior al gobierno del FPV, se anticipó la necesidad de tener un esquema que vincule estrechamente la política de precios y tarifas de corto plazo con cuestiones de diseño regulatorio que brinden un norte en materia del “*compacto regulatorio*” (instituciones, políticas, instrumentos) energético.⁵ Esto se desestimó bajo el argumento incorrecto de que no puede haber diseño de mercados y regulaciones de largo plazo sin una previa adaptación tarifaria. Pero precisamente, el diseño regulatorio brinda un ancla sobre cuáles deberían o resultarían ser (el nivel y la estructura de) los costos de largo plazo a los que tienen que apuntar los precios y tarifas de partida. En cambio, haber diagnosticado el problema como solamente una patología de bajos precios que paga la demanda llevó a no cuidar el lado de los costos y con ello terminar agravando la posible insostenibilidad de la reforma tarifaria. Objetivos tales como la reducción de subsidios sólo tienen sentido cuando los precios y tarifas van en busca de costos marginales eficientes de largo plazo, no cualquier nivel de costos. Nunca se cuidó la vulnerabilidad de la reforma tarifaria frente a una escalada de costos que no iban a ser pagables por la demanda.⁶

⁵ Véase Navajas (2010) un trabajo preparado, paradójicamente, a pedido de la Fundación Pensar. Una presentación de este argumento se realizó en Agosto de 2010 en el Foro de Política Energética para el Desarrollo Sustentable del Comité Nacional de la UCR.

⁶ Cont, Hancevic y Navajas (2019) explotan este argumento para modelar las particularidades de la “salida” argentina de la trampa de subsidios y bajas tarifas reales. El argumento de que la adaptación

¿Hacia dónde vamos?

La Argentina tiene, en materia de precios y tarifas de energía algo mucho peor y más desafiante que completar una agenda inconclusa. Necesita una agenda explícita, la que nunca tuvo en estos 4 años. En materia de precios y tarifas es necesario primero recalcar que estos son “instrumentos” y por lo tanto tienen un status -dentro del “compacto regulatorio”- que está debajo de la organización de los mercados mayoristas, algo que la Argentina nunca se planteó en el sector eléctrico en estos años que siguieron a la destrucción cometida en la década previa. Una revisión de la reforma regulatoria pendiente en gas y electricidad es ahora impostergable. No puede esconderse o dejarse para después, tiene que ser ahora. Pero no debe encararse como un simple retorno automático a las reglas de los 90s, como se sostuvo en Navajas (2010), porque esas reglas deben adaptarse a un presente muy distinto y prepararse para un futuro de grandes cambios. En los años 90 ni el medio ambiente (descarbonización), ni la aversión a las desigualdades de acceso y de consumo-ingreso, ni por supuesto los cambios tecnológico-organizativos de los sectores, estaban siquiera en el radar. Hoy esos cambios ya dominan la escena y si persistimos en ignorarlos vamos a pagar costos muy altos en el futuro.⁷ En materia tarifaria estos cambios vienen de la mano -en algunos sectores como el de electricidad- de un cambio muy drástico de los costos del servicio que seguramente van a implicar un rebalanceo de cargos fijos y variables, una eliminación de la hoy excesiva discriminación de cargos fijos y variables según niveles de consumo, una introducción de medición inteligente (hacia adonde va Chile ahora) para extraer la voluntad de pago por el uso de la red y un rediseño de los subsidios que sea compatible con una tarifa en dos partes simple, pero modular y en donde los subsidios e impuestos sean de suma fija e integrables a los cargos fijos y usen información para una focalización inteligente⁸. Solo estas modificaciones o líneas de reforma van a permitir volver a mercados mayoristas eficientes y precios competitivos y accesibles o asequibles (la traducción de lo que se denomina “affordability”) para hogares y empresas. Se requiere un cambio de orientación significativo respecto a lo que hemos visto en estos años y que este más alejado del dictado de los lobbies sectoriales que ha prevalecido en estos años.

tarifaria conllevaba a una transferencia de ingresos desde los hogares y empresas que podría ser del doble de la magnitud de los subsidios en el punto de partida (al final de 2015, del orden del 3% del PBI entonces) fue expuesto a fines de Abril de 2018 en un seminario en la Fundación Alem (Navajas, 2018a). La estimación fue mencionada por Cristina Fernández de Kirchner en su alocución en el debate tarifario del Senado de la Nación del 30 de Mayo.

⁷ Véase Urbiztondo, Navajas y Barril (2019)

⁸ Véase Navajas (2018b) y Cont y Navajas (2019)

Referencias

Cont W. y F. Navajas (2019), "Subsidios a los servicios de infraestructura en LAC: Direcciones de reforma", manuscrito no publicado, BID.

Cont W., P. Hancevic y F. Navajas (2019), "Political energy price cycles: entry and exit", 7 ELAEE, <https://7elaee.aladee.org/>

Cont W., F. Navajas y A. Porto (2019), "Precios públicos y política económica", manuscrito no publicado, a presentarse en las 52ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC, Córdoba, 18-20 Septiembre.

Hancevic, P., Cont, W. and Navajas, F. (2016), "Energy populism and household welfare", *Energy Economics*, 56:464-474.

Navajas, F. (2006). Estructuras Tarifarias Bajo Stress. *Económica (La Plata)*, (Núm. 1-2): pp. 77-102.

Navajas F. (2010), "Infraestructura y energía en la Argentina: Diagnósticos, desafíos y opciones", Documento de Trabajo de FIEL N°105, Noviembre.

Navajas F. (2015), "Subsidios a la energía, devaluación y precios", en Julio Berlinski y Omar Chisari (eds.) *Un siglo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires: EDICON, 2016

Navajas F. (2018a), "Energía y política tarifaria: avances, problemas, reformas", exposición en Fundación Alem, Abril 24.

Navajas F. (2018b): "Impuestos y cargos específicos en las tarifas de los servicios de infraestructura", *Nota Técnica 1473*, Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto. <https://publications.iadb.org/handle/11319/9032>

Núñez Miñana H. y A. Porto (1976), "Análisis de la Evolución de Precios de las Empresas Públicas en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol 16, N°63, Octubre-Diciembre, pp. 307-332.

Porto A. y F. Navajas (1989), "Tarifas Públicas y Distribución del Ingreso: Teoría y Medición Preliminar para la Argentina", *Revista de Análisis Económico* (ILADES/Georgetown University), Vol.4, N°2, pp.59.80.

Urbiztondo S., F. Navajas y D. Barril (2019), "Regulation of Public Utilities of the Future in LATAM & Caribbean: The argentine electricity sector", manuscrito no publicado, BID.