

LA LEY N° 24065

Consideraciones preliminares para discusión (Propuesta programática 2010)

Se comentan los artículos que podrían ser objeto de discusión y posibles cambios o mejoras.

Artículo 2º

Este art. en su inc. d) establece que las Tarifas deben ser “justas y razonables”.

Planteo enunciativo pero ambiguo, que no aporta al tema tarifario. En el análisis del tema tarifario, que corresponde al artículo 40º se tratará esto con más profundidad.

Artículo 21º

Se hace responsable a los distribuidores de la satisfacción de la demanda cuando ésta no es abastecida por falta de producción.

La ley establece la separación de roles entre los actores del mercado, con lo cual los distribuidores no pueden ser productores a la vez.

En los hechos, nunca se ha sancionado a una distribuidora ante problemas de falta de generación. Se debería revisar este artículo por su posible “no aplicabilidad” real.

La insuficiencia de producción debe contemplarse como una circunstancia extraordinaria, que puede producirse por la distorsión de los precios del mercado (como sucede actualmente) o por otra causa excepcional (fuerza mayor), en cuyo caso el Estado debería asumir la conducción de la situación y aplicar las restricciones al consumo y medidas de emergencia que correspondan.

En ambos casos el Estado no puede escapar a la responsabilidad del abastecimiento. Ya sea respaldando los reales precios económicos de la energía producida, monitoreando con anticipación el comportamiento del mercado de producción para detectar posibles causas desalentadoras de inversión, fijando pautas, orientaciones e información para encauzar a estas (ver art. 38º), o directamente actuando sobre la demanda en casos de colapsos imprevisibles.

Favorecer la inversión privada en generación, con un Estado que también pueda invertir compartiendo aportes de capital con privados en aprovechamientos hídricos de uso múltiple o en cautelosos apoyos a energías no convencionales. La escasez de los recursos económicos no nos debería permitir distraer a estos en lo que puede ser satisfecho por el capital privado, de otras prioridades.

Artículo 22º

Los contratos de concesión de EDENOR, EDESUR y EDELAP con la privatización de la ex - SEGBA establecieron condiciones arbitrarias para el acceso de futuros usuarios, a redes de distribución existentes sin capacidad ociosa o localizados fuera del ámbito de la red¹.

Las disposiciones se establecieron sin fundamento técnico - económico a diferencia de lo inducido en la ley y normado posteriormente respecto a la determinación de precios de potencia puesta a disposición y energía producida en el mercado (art. 36º).

¹Con la propiedad inmueble sobre vía pública y con frente por donde pasa una canalización eléctrica aérea o subterránea

En las provincias que privatizaron empresas de distribución, se siguió el mismo criterio impuesto en el orden nacional sin mejorar el procedimiento (existe estudio de Ing Tarántola sobre el tema y un trabajo específico sobre el mismo).

Este aspecto que involucra también especialmente a los art. 23º, 25º y 28º merece un análisis en profundidad. Se estima que las distribuidoras son conscientes del problema pero no se han detectado aportes al respecto.

Artículo 26º

Este art. debería modificarse en cuanto a que las especificaciones mínimas de calidad deben ser fijadas por los poderes concedentes de las concesiones, adecuándolo de paso a lo que de hecho se ha establecido como práctica. Esto se relaciona con lo comentado en el art. 2º y más adelante en el art. 40º.

Artículo 27º

Nuevamente en este art. se utiliza un término ambiguo como “adecuado”. Esta debería ser una ley eminentemente de índole técnico – económica. Por regular nada menos que el servicio eléctrico tiene connotaciones político - sociales, que han inducido a utilizar términos voluntaristas pero no definidos. Habría otras formas de precisar el concepto, como se verá en art. 40º.

Artículo 40º

Como se comentó en art. 2º, existe una ambigüedad innecesaria en la calificación de las tarifas, aunque en este art. Se explicita con mayor precisión los que deben ser sus condicionantes.

En el inc. d) se utiliza en realidad un texto más aproximado que podría resolver las ambigüedades planteadas. En consonancia con definiciones técnicas referidas a la “Calidad de Servicio” desarrolladas en las normas dictadas a posteriori de la sanción de la ley, se estima que una mejor redacción del texto debería concluir con: *...usuarios compatibles con la **calidad del abastecimiento***.

Esto definiría con bastante precisión los valores de las tarifas eléctricas. En oportunidad de cada revisión tarifaria, el Estado Nacional (en la generación, transporte y su distribución) y los provinciales (en distribución), serían los encargados de fijar ante todo el grado de calidad de servicio deseable en el contexto y oportunidad de cada uno, teniendo en cuenta que esto no sería un acto político de voluntarismo, sino que dicho grado determinaría el nivel tarifario que se deseara que la sociedad soporte. Una mayor confiabilidad - *seguridad (o calidad) de abastecimiento* según el texto) implicaría indefectiblemente mayores inversiones y gastos en mantenimiento (mayor nivel tarifario).

Artículo 41º

En el inc. a) de este art. se presentaría una contradicción con lo explicitado en art. 49º. Si la “tasa real de rentabilidad” debe guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa (art. 41º), por qué en el art. 49º) se fija un tope anualmente decreciente a las tarifas (según metodología y control del ente regulador).

Si una empresa es progresivamente más eficaz y eficiente, según el art. 41º debería tener una “tasa real de rentabilidad” mayor, suponiendo que la “tasa teórica de rentabilidad” adoptada para el cálculo de la tarifa inicial y sus revisiones posteriores se mantiene constante, lo cual sería un aliciente a su mejor desempeño.

Pero según el art. 49º el ente regulador le aplicará a las tarifas, topes cada vez más bajos reduciendo la rentabilidad real y neutralizando parcial o totalmente o incluso invirtiendo el incentivo anterior. Si además se aplican normas de calidad de servicio que penalizan el mal

desempeño a través del deterioro de la misma, parecería que los conceptos anteriores no se complementan claramente y además se superponen sobre este último basado en los parámetros de calidad.

Pareciera que el criterio adoptado en la ley tuvo principalmente en cuenta que se partía de empresas a privatizar cuyos altos costos por exceso de personal y mala gestión (ineficiencia e ineficacia), permitirían a los nuevos administradores privados bajar los costos rápidamente generando rentabilidades excesivas sin permitir las deseadas rebajas de tarifas, para lo cual se mezclaron criterios de “regulación tradicional” con “regulación por incentivos”.

En la actualidad, si se decidiera una revisión de la ley, debería estudiarse más a fondo a la luz de la experiencia acumulada, qué estrategias regulatorias usar teniendo en cuenta si se trata de empresas ya existentes con historia de mejoramiento progresivo o empresas de mala gestión a privatizar o reprivatizar. La expectativa de un mejoramiento drástico de la gestión debería obligar a la aplicación del Benchmarking, al menos en etapas iniciales.

Artículo 42º

Se requeriría un análisis particular ya que el método de tarificación usado en tarifas de distribución (VNR o CIP) y la inflación actual pueden desaconsejar tomar periodos tan largos como 5 años para el periodo inicial.

En el inc. c), se supone que los sucesivos ajustes de tarifas se harán por mínimas y puntuales variaciones de precios de bienes y servicios (economía con muy baja inflación) y no con sucesivos estudios tarifarios (muy factible aplicando el VNR). Hoy es impensable adoptar indicadores oficiales de precios pero aún existiendo (con una completa normalización del INDEC) no parece razonable ajustes arbitrarios basados en factores para incentivar la eficiencia, las inversiones y los gastos en operación y mantenimiento. Nuevamente se mezclan aquí criterios o estrategias de regulación.

El inc. e) tiene directa relación con el concepto de tarifa social que actualmente ha tomado una relevancia inusitada. En la ley se establece con buen criterio que no existan subsidios cruzados, lo cual implicaría que de existir estos a los usuarios de bajos ingresos o indigentes deberían ser explícitos y aportados por los recursos fiscales generales de la Nación. Se estima que el sector subsidiado debería ser pequeño frente al total de los consumidores, lo que obligaría a la aplicación de una verdadera y efectiva política de disminución de la pobreza. Este objetivo podría tomar tiempo, aún con la mejor gestión pero no debería mantenerse la actual situación de subsidios indiscriminados y cruzados por que quitan transparencia y distorsionan al mercado de consumo, más allá de convalidar una situación social vergonzosa para nuestro país. En resumen, aunque parezca insólito en el actual contexto, este inc. no debería alterarse.

Capítulo XII

Este capítulo que se refiere al ente nacional regulador merecería un análisis en conjunto con todos los entes de regulación y no solo el eléctrico, más allá de alguna particularidad.

En general pareciera que los entes reguladores han fallado no tanto por la legislación que los ha instaurado (incluyo a las provincias) sino a la desnaturalización de los mismos por la injerencia de la política partidaria.

Lo más importante es que sus integrantes sean profesionales idóneos en el tema, sin militancia política, que accedan al menos en los cargos importantes por concurso de cargos que a su vez se adjudiquen mediante un jurado mixto en que el Estado no sea mayoría (por ejemplo Universidades, Consejos Profesionales, etc.).

Los entes deberían tener autarquía, en la forma de tribunales administrativos, sin dependencia jerárquica del Poder Ejecutivo, aunque sí funcional. Los nombramientos y remociones deberían pasar por el Poder Legislativo y limitar severamente la flexibilidad del Ejecutivo sobre ellos.

Estos organismos no deben ser instrumentos de políticas de Estado en cuyo caso sí deberían ser una herramienta de éste, sino fieles e idóneos guardianes del cumplimiento de las leyes marcos y de los contratos de concesión.

Debería tenderse a algo similar a lo que se ha pretendido con la Carta Orgánica del Banco Central en cuanto a la custodia y defensa del signo monetario y que se ha bastardeado como tantas otras cosas. Hay que destacar en este sentido que se pueden perfeccionar las leyes y normas que regulen el funcionamiento de los entes, pero si los otros poderes, las instituciones en general y el respeto generalizado a todas las leyes y la Constitución se ignoran a mansalva, de nada servirán.

El Problema del Transporte

Un punto débil de la ley N° 24065 fue la concepción de la forma de proponer, financiar y concretar las obras de Transporte que en el ámbito del SADI pueden servir a uno más actores del Mercado.

En breves términos, la ley y las reglamentaciones posteriores establecen que ante la necesidad de construir una línea de transporte, planteada por ejemplo por un distribuidor para alimentar su mercado y la misma por sus características involucra a otros actores, estos deben acordar la forma en que se ejecute la obra y se financie, con intervención del organismo regulador.

Obviamente, es muy difícil que ante los diferentes intereses de los actores, circunstancias y disponibilidades de financiamiento, esto no funcione en forma automática y fluida. Además, al no existir una planificación general de la red, las extensiones de ésta o las ampliaciones de equipamiento siguen un curso caótico o al menos no coordinado. En lo referente a la red de Transporte (en especial en 500 Kv) de alguna manera el Plan Federal de Transporte ha llenado un vacío pero aún así quedan puntos oscuros que es necesario aclarar mediante una metodología adecuada.

Comentarios generales del Ing. A. Tarantola sobre la Ley N ° 24065

A título de comentario final resumido se transcribe el texto de las últimas transparencias de una exposición del Ing. Antonio Tarantola de fines de 2006 en la Fac. de Ciencias Económicas de la Univ. Nac. de Cuyo y que expresan los mismos conceptos que se pueden encontrar en publicaciones autorizadas de la especialidad, aunque hoy resulte políticamente incorrecto difundirlas masivamente.

- **La reforma introducida por la Ley 24065 puede considerarse la más exitosa y eficiente de la historia del servicio eléctrico argentino**

- **No es cierto que antes de la devaluación, sistemáticamente, las empresas no invirtieron violando los contratos, sino todo lo contrario. Las inversiones realizadas en infraestructura eléctrica sin costo para el Estado, hasta hace 5 años, han posibilitado mantener el servicio después de la crisis del 2001 hasta hoy**

- **La suspensión de las inversiones, después de la devaluación, obedecen:**
 - ✓ **a la ruptura de las reglas contractuales por parte del Estado quebrando la ecuación económica de los prestadores, problema no resuelto después de 5 años**

✓ a la falta de garantías político-institucionales en el presente, de cara al futuro

- **No es cierto que “sistemáticamente” los Entes Reguladores estatales fueron ineficaces. Por primera vez en la historia se cobran multas a la falta de calidad o incumplimientos contractuales de las empresas devolviendo a los usuarios lo recaudado (238 MM US\$ en la década 92/01)**
- **La falencia de los Entes se ha debido a sus administradores políticos, que responden a otros criterios que no son los “legales”, “técnicos” o “económicos” que corresponden**
- **Esto no significa que no se cometieron errores. La legislación tuvo algunas falencias que con una política de Estado inteligente podrían ya haberse subsanado**

Como comentario final, justo es decir que esta reforma atípica en nuestro país por lo racional y técnica, no apareció por los méritos de una circunstancia política solamente, sino, como casi siempre ha ocurrido en Argentina y otros tantos países que no han sido de vanguardia, por las reformas gestadas en Europa (en Inglaterra) a fines de los 80 y que encontraron en nuestro ámbito una generación de profesionales de distintas disciplinas, principalmente ingenieros y economistas, que las llevaron adelante con inusual éxito.

Ing. Antonio O. Tarántola
Julio 2010