



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA ENERGÉTICA

Facultad de Derecho de la U.B.A. • Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A. • Ente Nacional Regulador del Gas • Ente Nacional Regulador de la Electricidad

La Regulación de la Distribución de Electricidad

Actividad monopólica. Su regulación.

Principios Tarifarios

Los principios en la ley 24.065.

La sostenibilidad y la tasa de rentabilidad.

Nivel y Estructura Tarifaria.

Ing. Julio César Molina

2.006

LA REGULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD

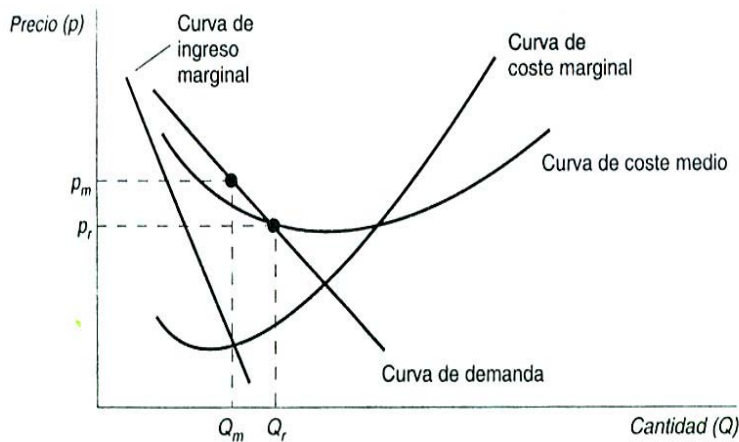
1.- La distribución de electricidad. Una actividad monopólica

En el extremo de la competencia imperfecta aparece la figura del monopolio, es decir un único vendedor que controla completamente la industria. (El vocablo “monopolista” viene de las palabras griegas *mono*, que significa “uno”, y *polista*, que significa “vendedor”).)

El monopolio constituye uno de esos casos en que el mercado no puede conseguir asignaciones eficientes y determinadas condiciones tecnológicas imponen una función de costes según la cual, resulta más caro producir la cantidad demandada de un determinado bien o servicio por dos o más empresas, que por una sola.

La existencia de un monopolio se relaciona con la existencia de economías de escala, es decir, cuando los costes medios de producción disminuyen conforme aumenta la escala de producción, muestra perpetuos rendimientos crecientes de escala. A medida que aumenta la producción, la empresa puede cobrar precios cada vez más bajos y obtener, aún así, un beneficio, ya que sus costos medios son decrecientes. Un monopolista natural está “protegido” por cuanto sabe que puede cobrar un precio más bajo que otras empresas, si estas entran en el mercado. Las empresas que entran normalmente son más pequeñas y los costos medios disminuyen con el tamaño, sus costos medios son más altos. En la medida que no tema la entrada de otras empresas, se comportará como cualquier otro monopolista, igualando el ingreso marginal y el coste marginal, como en la figura, produciendo una cantidad Q_m y a un precio P_m^1 .

¹ Gonzáles Blanch, F.; Fundamentos del análisis económico de la regulación, Universidad Complutense de Madrid, 1997.



Fuente: Fundamentos del Análisis Económico de la Regulación; González Blanch

En la industria eléctrica la actividad de distribución consiste en vincular los puntos físicos donde los usuarios requieren la electricidad, con los sistemas de transporte.

Desde la óptica económica - empresaria se trata de la instalación, operación y mantenimiento de instalaciones y equipos que le permitan, por una parte, conectarse con las empresas transportistas, y por otra, canalizar el fluido hasta el punto donde se localice el usuario. Agregándose a ello, todas aquellas actividades referidas a la facturación y cobranza de los servicios prestados.

Las instalaciones y equipos necesarios para desarrollar la actividad requieren inversiones iniciales importantes, los tiempos de reposición son generalmente largos, superan en la mayoría de los casos, los 30 años.

Estas características se tipifican como “economías crecientes”, en el sentido que, por su naturaleza, cuanto más electricidad se distribuya por las redes, tanto menor será el costo específico relacionado.

Todo esto significa que la actividad de distribución y la compra venta de energía, dirigida a aquellos usuarios que no disponen de capacidad propia para cubrir su demanda en el mercado mayorista, tiene características técnicas y económicas que hacen aconsejable sea desarrollada por un único prestador en un área geográfica determinada. Toda otra solución en la que más de un prestador compita por la atención de los usuarios, será a mayor costo para los mismos.

Esta conveniencia, determina la naturaleza monopólica del servicio público de distribución y orienta la actuación pública con la que se regirá la actividad.

Así es, que el Artículo 1° de la ley 24.065 establece:

“Caracterízase como servicios público al transporte y distribución de electricidad.”

Determinando el artículo 1° del Decreto N° 1.398/92 del Poder Ejecutivo Nacional que reglamenta la ley 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) la correspondencia entre la naturaleza monopólica de la actividad y su condición de servicio público y postula el esquema de regulación, al expresar:

“Atribúyese el carácter de servicio público a la actividad de distribución de energía eléctrica por su condición de monopolio natural. Su regulación deberá consistir en la fijación de las tarifas a aplicar y en el control de la calidad de la prestación del servicio...”

El esquema de la regulación de la distribución de electricidad puede sintetizarse en las siguientes premisas²:

- 1°.- Tarifas Reguladas: Precio Mayorista (estacional) + Valor Agregado de Distribución.
- 2°.- Calidad: Penalidades con devolución al usuario en base al valor de la ENS.
- 3°.- Concesión de Mercado vs. Obligación de suministro.
- 4°.- Períodos de gestión cortos, renovables bajo licitación competitiva.

En relación a la formación de tarifas y metas de calidad, que constituyen los ejes sustantivos de la regulación, diremos que el precio cobrado por las distribuidoras a los usuarios incluye el precio mayorista, cuya formación obedece a determinados mecanismos diferentes a los de la distribución, mientras que el Valor Agregado de Distribución (VAD) es establecido por la regulación y se revisa cada cinco años, todo ello según lo determinado en el Capítulo X del Marco Regulatorio Eléctrico; por otra parte, en cuanto al sistema de calidad: metas, apartamientos y sanciones, podemos decir que el

² Bastos, Carlos y Abdala, Manuel; Transformación del Sector Eléctrico Argentino, 1995

mismo, junto al esquema tarifario, da incentivos para que el distribuidor expanda y mantenga en condiciones el sistema, hasta el punto en que el costo marginal de la expansión y mantenimiento sea igual al costo marginal de las penalidades.

2.- La regulación del servicio público de distribución.

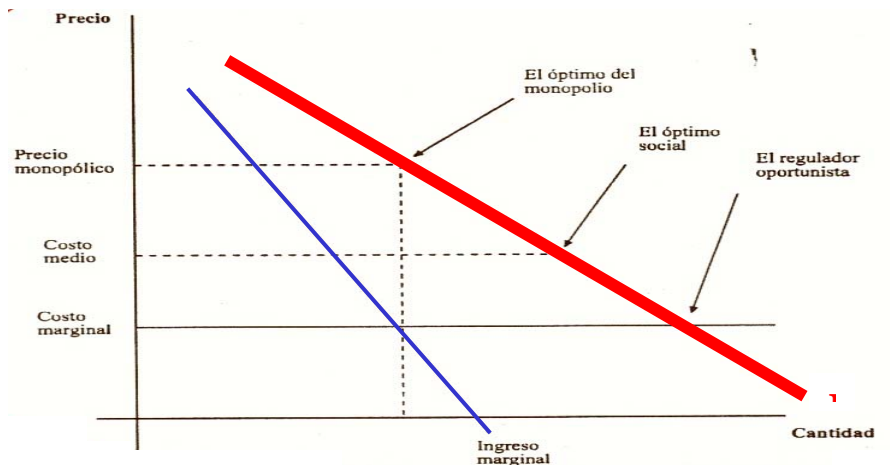
El hecho de conceder la actividad bajo la figura de un monopolio natural, obliga al Estado concedente a fijar los precios máximos que puede aplicar el prestador en dicho monopolio. Esta situación se debe a que, si se analiza el comportamiento de un agente económico que opere en un monopolio, se observa que bajo la premisa de maximizar su beneficio, el distribuidor ofrecerá los servicios a precios más altos y en cantidades y calidades inferiores a las que ofrecería en un mercado en competencia perfecta.

La regulación de tarifas tenderá a simular las condiciones en las que operaría el distribuidor si rivalizara con otros distribuidores, en la situación de competencia perfecta. Concretamente se establece una empresa de referencia con costos eficientes, con la cual la empresa real, monopolística, debe disputar: si logra costos por debajo de la competencia, obtendrá rentabilidad, de lo contrario, no lo conseguirá.

Ahora bien, cabe preguntarse aquí si es posible que el regulador emule la competencia, la respuesta a dicho interrogante trae aparejadas algunas cuestiones que de no ser superadas ponen en duda dicha posibilidad.

En primer término los problemas de asimetría de la información que observa el regulador, al no conocer acabadamente los costos de producción, la tecnología adecuada, etc., cuestiones conocidas con mayor precisión por la industria, la cual manipulando la información puede lograr tarifas más cercanas a las monopólicas; en segundo lugar el regulador no conoce con justeza la valoración que los usuarios tienen del servicio y aunque todo ello se conozca adecuadamente, aparece un problema más significativo que es que la regulación debe arbitrar entre intereses contrapuestos, lo cual se traduce en una puja o conflicto de intereses.

Por un lado, las empresas quieren precios que se acerquen a los monopolísticos y por otro, los usuarios quieren precios los más bajos posibles sujetos a que reciban un servicio de calidad razonable.



Fuente: Regulación de Servicios Públicos: ¿Hacia donde debemos ir?; Galetovic A., Sanhueza.

El éxito de la regulación o de la fijación de tarifas estará determinado, en parte, por la realización de un buen diseño tarifario, lo cual implica la utilización de métodos correctos para la fijación de las mismas y ello es precisamente lo que exige un conocimiento acabado de los principios jurídicos y económicos de la tarifación.

PRINCIPIOS TARIFARIOS.

Prácticamente toda la literatura referida a las Tarifas de los Servicios Públicos es coincidente respecto a las bases o principios fundamentales que deben considerarse en la determinación de las mismas a efecto de la consecución de un servicio sustentable.

Tomando de dicha literatura la definición de Bitu y Born³, decimos que tarifa “adecuada” es aquella que:

“...satisface las condiciones de equilibrio económico – financiero de la empresa concesionaria, señala al consumidor la dirección del uso racional y de la conservación de la energía eléctrica y atiende los principios básicos de eficiencia económica, equidad, justicia, estabilidad y modicidad, además de considerar los objetivos específicos atribuidos al sector eléctrico”.

De dicha enunciación, se desprenden tanto aquellos principios que consideramos como sustantivos o fundamentales, como también otros objetivos de la tarifación, entre los primeros señalaremos:

a) **Sostenibilidad:** Las tarifas deben promover el equilibrio económico – financiero de las empresas concesionarias, produciendo ingresos capaces de cubrir los costos, posibilitar una rentabilidad para el capital invertido y garantizar la expansión del sistema.

Si las tarifas no cubren los costos, no habrá interés alguno por parte de los operadores para prestar el servicio.

b) **Eficiencia Productiva:** Las tarifas deben estimular el mejor empleo posible de los recursos económicos de la sociedad, lo cual implica la necesidad de “obligar” a los prestadores a minimizar costos.

c) **Eficiencia Asignativa:** Las tarifas deben señalar a los usuarios y consumidores la dirección del mínimo costo y promover el uso racional y la conservación de la energía.

³ Bitu, R. y Born P.; Tarifas de Energía Eléctrica: Aspectos Conceptuales y Metodológicos; OLADE;

d) **Equidad:** Las tarifas deben ser definidas, garantizando una cierta igualdad de tratamiento para los diversos usuarios que utilizan el sistema eléctrico de forma semejante, sin dejar de considerar el principio de “equidad distributiva” o justicia social, todo ello sin dejar de considerar tarifas subsidiadas para usuarios de bajos ingresos, que aún con consideraciones de tipo distributivas no tengan posibilidad de pagar los costos efectivamente comprometidos del servicio.

Otros objetivos a verificar en la tarifación son los referidos a la **simplicidad** de las mismas, a efecto que sean bien comprendidas por los usuarios, debiendo ser en lo posible establecidas de modo tal, que conserven su estructura de precios durante un tiempo razonable, es decir, que observen cierta **estabilidad**. Otros autores⁴ incluyen como principios el de la **aditividad**, o sea que las tarifas resulten ser la sumatoria de las tarifas establecidas para cada actividad (generación, transporte, distribución, comercialización) y también el de **transparencia**, es decir, que su diseño y determinación debe ser público y fácilmente accesible a cualquier usuario, observando ambos una particular relevancia.

La verificación conjunta de los principios y objetivos enunciados suele ser conflictiva, exigiendo un determinado nivel de compromiso entre los mismos, a efectos de que la determinación de la tarifa adecuada o integrada observe dichos principios de manera equilibrada.

El desafío regulatorio está en la necesidad de considerar diversas combinaciones de instrumentos como una forma de cumplir simultáneamente los principios regulatorios, minimizando la necesidad de enfrentar arbitrajes (trade-offs) complejos.

Los principales trade-offs que se presentan a efecto del cumplimiento de los principios de la tarifación son:

Sostenibilidad vs. Eficiencia: La determinación de precios igual a costos marginales fue postulada históricamente como la forma de alcanzar la asignación eficiente de recursos, pero ello no conlleva por sí mismo la viabilidad económica – financiera del prestador. Por lo que la determinación de precios a costo marginal no resulta realista cuando se pide al sector privado que financie las inversiones. Debemos en esta situación marchar hacia el reconocimiento de costos medios a través de un mecanismo que minimice la pérdida de eficiencia.

⁴ Rodríguez Ortega M.P., Pérez Arriaga I., Rivier Abbad J., Peco González J.; Tarifas de redes de Distribución: Un problema resuelto?; IIT; 2004

Eficiencia vs. Equidad: La aplicación de subsidios cruzados a efecto de establecer un régimen equitativo, trae aparejado fuertes pérdidas de eficiencia, siendo ésta la causa fundamental de la prohibición de dicho tipo de subsidio en muchos regímenes regulatorios.

Un diseño tarifario que observe el principio de equidad distributiva, por ejemplo, tarifas a lo Ramsey – Feldstein, permite conseguir un arbitraje equilibrado entre dichos principios.

Sostenibilidad vs. Equidad: La determinación de fuertes subsidios directos, a cargo del Estado, a efecto de contemplar el principio de equidad, puede no estar en equilibrio con el principio de sostenibilidad. El costo de los subsidios puede transformarse en una cuestión sumamente seria a la hora del no cumplimiento o dilación por parte del Estado del pago de los mismos, afectando la sostenibilidad de la prestadora y por ende la propia sustentabilidad del servicio.

1.- Los principios tarifarios en la ley N° 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico)

El Capítulo X de la ley N° 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) establece los principios que deben observar las tarifas del servicio público de distribución de energía eléctrica en la jurisdicción nacional, no obstante, si bien nos referiremos exclusivamente a dicho marco, cabe destacar que a nivel de las jurisdicciones provinciales las regulaciones establecen idénticos principios.

Las tarifas tanto en su nivel como en su estructura, deben determinarse con adecuación a los principios de: a) sostenibilidad, b) eficiencia y c) equidad.

El principio de **sostenibilidad** implica la promoción del equilibrio económico – financiero de la concesionaria y está definido en el artículo 40° de la ley, el cual reza:

“Los servicios suministrados por los... y distribuidores serán ofrecidos a tarifas justas y razonables, las que se ajustarán a los siguientes principios: a) Proveerán a los... y distribuidores que operen en forma económica y prudente, la oportunidad de obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos razonables aplicables al servicio, impuestos, amortizaciones y una tasa de retorno determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 41° de esta ley”.

Resulta evidente que si las tarifas no cubren los aludidos costos y posibilitan una tasa de retorno razonable, no existirá interés alguno en la explotación del servicio por parte de cualquier operador

privado; téngase en cuenta que de no quedar “garantizada” la sostenibilidad para la prestación del servicio se pone en riesgo su propia sustentabilidad, es decir la perduración en el tiempo de la prestación del servicio en condiciones de calidad, seguridad, etc., no sólo para los actuales usuarios sino también de los futuros, en cualquiera de las categorías que comprende el servicio.

En cuanto al principio de **eficiencia**, debemos destacar los dos aspectos que constituyen el mismo, como son: por una parte el referido al cumplimiento de la denominada “eficiencia asignativa”, es decir la necesidad que las tarifas reflejen los costos marginales, señalando a los usuarios la dirección del mínimo costo y la promoción del uso racional y conservación de la energía, dicho objetivo es determinado por el inciso b) del artículo 40° de la ley que expresa:

“Deberán tener en cuenta las diferencias razonables que existan en el costo entre los distintos tipos de servicios considerando la forma de prestación, ubicación geográfica y cualquier otra característica que el Ente califique como relevante.

Por otra parte debe verificarse la llamada “eficiencia productiva”, lo cual implica la necesidad de obligar a los prestadores a “minimizar costos”, estando dicho objetivo establecido en el inc. d) del artículo 40° de la ley que establece:

“Sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos en los incisos anteriores, asegurarán el mínimo costo razonable para los usuarios, compatibles con la seguridad del abastecimiento”.

Por último y de manera previa a volver sobre el principio de sostenibilidad y más específicamente a considerar la tasa de rentabilidad que incluye el mismo, nos referimos al principio de **equidad** lo cual implica garantizar una cierta igualdad de tratamiento para los diversos usuarios que utilizan el servicio de modo semejante, incluyendo además el principio de justicia social, lo que conduce a atender aquella franja de usuarios de bajos ingresos imposibilitados de asumir los costos de la prestación del servicio efectivamente comprometidos.

Desde el punto de vista de la no discriminación en el tratamiento tarifario, el artículo 44° de la ley expresa:

“Ningún... ni distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto excepto que aquellas resulten de distinta localización, tipo de servicio o cualquier otro distingo equivalente que apruebe el ente.”

Por otra parte el artículo 70° de la ley 24.065 impone un gravamen a toda operación de compra de energía en bloque, el cual va a conformar el denominado Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, cuyo destino tiene un sesenta por ciento para crear un Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a usuarios finales y un cuarenta por ciento para alimentar el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior. Dichos Fondos se distribuyen entre las provincias que hayan adherido a los principios tarifarios contenidos en la ley 24.065

En relación al objetivo de **aditividad** el inciso c) del artículo 40° de la ley, determina que:

“En el caso de tarifas de distribuidores, el precio de venta de la electricidad a los usuarios incluirá un término representativo de los costos de adquisición de la electricidad en el MEM.”

En tanto que el Decreto Reglamentario de la ley, establece para dicho artículo lo siguiente:

“Se adicionará al costo propio de distribución el precio de compra en bloque en el Mercado Eléctrico Mayorista, tomando como referencia el del “mercado spot”. Dicho precio de compra deberá multiplicarse por un factor que represente las pérdidas técnicas asociadas a su sistema de distribución, según el nivel de tensión del suministro.”...

“...Cada distribuidor trasladará a la tarifa a usuario final el precio correspondiente al mercado spot (ya sea que la venta se efectúe en tal ámbito o a través de contratos libremente pactados), y/o el de los contratos transferidos en los procesos de privatización, a que hacen referencia los párrafos precedentes, ponderando la proporción que cada uno de estos represente en su compra total.”

Es decir que los conceptos que se remuneran en el mercado mayorista como son, esencialmente, aquellos referidos a: 1) energía en cada uno de los tres períodos horarios: punta, resto y valle, 2) Potencia o capacidad de producción de las centrales generadoras, 3) Servicios que prestan las empresas transportistas (capacidad de líneas, costos de conexión, pérdidas y cánones de ampliación; son transferidos a usuarios finales debiendo posibilitar valorar el impacto de cada actividad sobre la tarifa

final, a efecto que exista una independencia del resultado final respecto del negocio de distribución, manteniendo de ese modo una absoluta neutralidad para el distribuidor.

Por ello es que la tarifa que aplica el distribuidor a los usuarios, debe construirse como la suma de dos términos: uno representativo de los precios del mercado mayorista y el otro retributivo de la actividad propia de distribución.

TARIFA = k1 x (Precio de Compra en el MEM) + k2 x (Costo Propio de Distribución)

El objetivo de **transparencia** es también explícitamente contemplado en la ley al instaurar el instituto de la Audiencia Pública, cumplimentando con ello, con el recaudo de participación de los administrados en las decisiones del poder administrador.

Dicha participación se enmarca dentro de un procedimiento, que sirve a: 1) el interés público, para que no se produzcan actos ilegítimos; 2) el interés de los particulares, para que los mismos expongan argumentos y ofrezcan pruebas antes de la toma de decisiones; 3) a las autoridades públicas, para disminuir el riesgo de posibles errores en sus decisiones.

Dicho procedimiento representa, claramente, una garantía de razonabilidad para el usuario, como también un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, asegurando transparencia y la democratización del poder al resguardar el interés de los usuarios de ser escuchados previo al dictado de una decisión que pueda afectar sus derechos.

Cabe destacar que el inciso j) del artículo 56° de la ley establece entre las funciones y facultades del órgano regulador (E.N.R.E.), la de organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en la propia ley, mientras que en su artículo 74° la ley determina:

“El ente convocará a las partes y realizará una audiencia pública antes de dictar resolución en las siguientes materias: a) La conveniencia, necesidad y utilidad general de los servicios de transporte y distribución de electricidad; b)...”

En tanto la reglamentación de tal artículo (Decreto N° 1398/92) dispone:

“Se considera vinculado a la conveniencia, necesidad y utilidad general del servicio de distribución de electricidad la aprobación del cuadro tarifario a que hace referencia el artículo 45° de la ley 24.065 y su reglamentación.”

Lo dispuesto en el decreto reglamentario, en cuanto a la aplicación del instituto de Audiencia Pública para la aprobación de los cuadros tarifarios, refiere a las denominadas revisiones tarifarias quinquenales, las que por otra parte deben realizarse conforme a los demás principios aludidos.

En definitiva, la tarifa integrada será aquella que satisfaga las condiciones de equilibrio económico – financiero de la concesionaria, señale al consumidor la dirección del uso racional y conservación de la energía eléctrica, todo ello al mínimo costo, además de considerar cuestiones relativas a la equidad.

2.- El principio de sostenibilidad y la tasa de rentabilidad razonable.

El objetivo de sostenibilidad exige de las tarifas la promoción del equilibrio económico financiero de la prestataria, lo que implica posibilitar la producción de ingresos capaces de cubrir los costos, y una rentabilidad razonable para el capital invertido.

Respecto a la rentabilidad, Mayral⁵ alude a una sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso “Bluefield Waterworks” señalando que la misma resulta ser una de las exposiciones más completas para fijar la tasa de rendimiento, apreciación que se comparte, por lo cual se la indica como una referencia de importancia en el señalamiento de los criterios para su establecimiento; dicha sentencia expresa:

“El concesionario de servicios públicos tiene derecho a una tarifa tal que le permita obtener un rendimiento...igual al que se obtiene generalmente en esa época y en esa parte del país, en inversiones que soporten riesgos similares, pero no tiene derecho constitucionalmente amparado a obtener utilidades como las que se pagan o esperan en empresas altamente provechosas o de negocios de especulación. El rendimiento debe ser razonablemente suficiente para asegurar la confianza en la solidez financiera de la empresa concesionaria y adecuada para mantener su crédito y permitirle levantar los capitales necesarios para el correcto cumplimiento de sus deberes públicos.”

Tal manifestación evidencia los criterios que debe observar la determinación de una tasa de rentabilidad, ellos son:

- a) Temporalidad y espacialidad (ganancias que se obtienen en esa época y en esa parte de la geografía);

⁵ Mayral, Héctor; Revista Argentina de Derecho Administrativo, Doctrina.

- b) Similitud y campo de aplicación (ganancias comparables en inversiones de riesgos similares);
- c) Integridad financiera de la empresa (permitirle levantar los capitales para el correcto cumplimiento de sus deberes públicos).

Cabe destacar que dichos criterios son receptados por el propio marco regulatorio nacional; al establecerse en el artículo 41° de la ley que:

“Las tarifas que apliquen los... y distribuidores, deberán posibilitar una razonable tasa de rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia. Asimismo, la tasa deberá: a) Guardar relación con el grado de eficiencia operativa de la empresa. b) Ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable en el ámbito nacional e internacional.

En relación a la condición de **razonabilidad**, si bien suele decirse que el mismo es un componente común de lo que se denominan “conceptos jurídicos indeterminados”, lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 41° modera, de algún modo, tal indeterminación.

Por otra parte, en relación a esta condición que debe observar la rentabilidad, resulta pertinente citar a Atienza⁶, cuando refiriéndose a dicho concepto, expresa:

“...La afirmación de que lo razonable en el Derecho es una noción de contenido variable o un valor función debe entenderse en un sentido histórico o social (lo que haya de considerar como razonable depende de circunstancias temporales y espaciales) como en un sentido lógico (que haya de entender por razonable en cada caso depende -está en función- del campo a que se aplique la noción).

Adviértase que el precepto legal establecido sobre la tasa de rentabilidad es conteste tanto con la jurisprudencia citada como con la doctrina aludida.

Resulta también procedente traer a colación otra cita jurisprudencial, que junto con la ya aludida, constituyen basamentos esenciales en lo referido a los principios que rigen la determinación de las tasas de rentabilidad, al respecto la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso “Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co. [320U.S. 591 (1944)]⁷ manifestó:

⁶ Atienza, Manuel; Para una razonable definición de razonable, DOXA.

⁷ Carbajal, Celestino; *Elementos para una política de regulación de las empresas de servicios públicos*, Buenos Aires, Junio 1993.

“...es el resultado alcanzado y no el método empleado lo que interesa. No es la teoría sino el impacto del orden de la tasa lo que cuenta...Tasas que permitan a la compañía operar exitosamente, mantener su integridad financiera, atraer capital, y compensar a los inversores por los riesgos asumidos, ciertamente no pueden ser condenadas como inválidas, aún cuando ellas pudieran producir solo retornos magros sobre la llamada base tarifaria de valor equitativo”.

Por último y habiéndose desbrozado y determinado de modo más concreto el concepto de razonabilidad, que sirve no sólo a los efectos de la estimación de la tasa de rentabilidad, sino también del quantum de las tarifas, resulta oportuno destacar que siendo esta última un valor exógeno a la empresa, lo que se procura es que la misma optimice su gestión empresarial minimizando costos, ya que el modelo regulatorio establecido “no asegura” rentabilidad alguna al concesionario (solo la posibilita), estando la misma supeditada por un lado, a la “eficiencia”, es decir la relación entre el “resultado” generado y el “costo” de producción del mismo (debe ser mínimo) y por otro a la “eficacia”, o sea, al cumplimiento de las pautas establecidas en relación a la prestación del servicio en el “tiempo previsto y con la calidad esperada”.

En consecuencia, resulta una clara obligación del regulador “posibilitar” una tasa de rentabilidad cuya estimación observe inexorablemente los criterios antes explicitados y determinar el quantum o nivel tarifario acorde a los principios aludidos.

3.- Nivel y Estructura tarifaria.

Los principios establecidos en la ley pueden sintetizarse en la exigencia de “justas y razonables” que deben observar las tarifas. En general, se ha relacionado lo “justo” con la forma de aplicación de la tarifa, mientras que lo razonable haría a lo económico, es decir, al quantum de la misma. En tal sentido, sería razonable una tarifa que prevé una adecuada retribución para el concesionario, y sería justa si además no implica discriminar arbitrariamente entre los usuarios⁸.

Es difícil disentir con estos postulados. La discusión comienza cuando se pretende especificar qué debe entenderse por “remuneración adecuada” para el concesionario, y en qué caso nos encontraríamos ante una discriminación “injusta”. Para ello debemos necesariamente adentrarnos en la técnica de fijación de las tarifas y analizar tanto el nivel tarifario como la estructura tarifaria.

El “nivel” de las tarifas se define, como aquella tarifa promedio resultante de dividir los ingresos regulados por la cantidad de servicio que venden en el ejercicio de su actividad. Esta tarifa promedio es aquella que le posibilita al prestador alcanzar su punto de equilibrio bajo la tasa de retorno posibilitada.

La “estructura” tarifaria se refiere a los distintos precios resultantes de aquellas diferencias razonables que existan en el costo entre los distintos tipos de servicios, considerando la forma de prestación, ubicación geográfica y cualquier otra característica que el regulador califique como relevante.

Aparecen desde un punto de vista conceptual dos cuestiones esenciales de la tarifación, una, desde lo legal, como es el precepto de justicia y razonabilidad, el cual, como expresáramos, sintetiza los principios esenciales de sostenibilidad, eficiencia, equidad y otra, desde lo técnico y económico, como es la determinación del nivel y estructura tarifaria, encontrándonos con una estrecha relación entre estas dos dimensiones conceptuales de las tarifas (legal y técnica-económica), puesto que la sostenibilidad observa una directa vinculación con el nivel tarifario, de igual modo este último se

⁸ Mayral, Héctor; Revista Argentina de Derecho Administrativo, Doctrina.

relaciona con el nivel la eficiencia productiva, mientras que, tanto la eficiencia asignativa como la equidad se entroncan en la determinación de la estructura tarifaria.

En atención que el regulador debe establecer un nivel tarifario que simultáneamente maximice el bienestar social y permita la viabilidad económica – financiera de la empresa, nos encontramos así con el primer compromiso (trade-off) entre los principios de sostenibilidad y eficiencia; toda vez que por una parte la fijación de precios iguales a los costos marginales permite alcanzar la asignación eficiente de los recursos, maximizando la utilidad social, pero pudiendo ocasionar pérdidas y conducir a la inviabilidad de la prestación, afectando por ende la sostenibilidad.

Si la eficiencia fuese el único objetivo, los precios de la empresa deben ser uniformes e iguales a los costos marginales (C_{mg}), de ese modo se maximiza la utilidad social; pero para asegurar el financiamiento es preciso establecer precios iguales a los costo medios (C_m), para ello “migramos” de C_{mg} a C_m lo cual ocasiona una pérdida de la eficiencia, siendo necesario minimizar la misma. Una forma de minimizar dicha pérdida es que dicha “migración” se efectúe repartiendo las diferencias entre C_m y C_{mg} para los diferentes segmentos de mercado de manera inversamente proporcional a las elasticidades de la demanda de esos segmentos (precios de Ramsey).

Si bien del modo indicado se garantiza el principio de sostenibilidad con una mínima pérdida de eficiencia, no están consideradas aquellas cuestiones que hacen a la equidad. Feldstein incorpora consideraciones de tipo distributivo, maximizando una función de bienestar social, que depende de manera explícita de las utilidades individuales, o sea se da distinta ponderación a la utilidad de cada persona (implica que la valoración social de 1\$ adicional de ingreso para los más pobres es mayor que para los más ricos). A partir de este distingo, Feldstein produce una corrección a la regla de Ramsey, siendo la diferencia entre precio igual a costo medio y el costo marginal tanto mayor cuanto menores sean la elasticidad - precio de la demanda (Ramsey) y la característica distributiva del bien (Feldstein).

PRINCIPIOS TARIFARIOS – NIVEL Y ESTRUCTURA

ESTRUCTURA Y NIVEL	PRINCIPIOS TARIFARIOS		
	Eficiencia	Financiamiento	Equidad
$P = C_{mg}$	+	No	No
$P = C_m$	No	+	No

Ramsey	Mínima Pérdida	+	No
Ramsey-Feldstein	Mínima Pérdida	+	+

Cabe aquí realizar alguna consideración adicional sobre el denominado principio de equidad en la tarificación de los servicios públicos. Tal como lo expresa Atienza, el requisito de razonabilidad no se plantea en relación a casos claros o rutinarios, sino a propósito de los denominados “casos difíciles” (*hard cases*), en los que aplicando criterios de racionalidad estricta el caso puede tener una solución que resultaría inaceptable. Como más adelante veremos con más detalle, la crisis que se origina en Argentina a fines del 2001, afectó las variables más relevantes para garantizar la sustentabilidad del servicio, colocando en un lugar prioritario de la agenda regulatoria el objetivo de equidad.

Dos son las cuestiones principales y complementarias a considerar en relación a este principio: 1) el acceso al servicio y 2) la capacidad de pago de los usuarios. En atención que el nivel de cobertura en el área metropolitana del Gran Buenos Aires es alrededor del 99,80 %; la dimensión más relevante pasa a ser la del impacto de las tarifas sobre la capacidad de pago de los usuarios. Téngase en cuenta que en el año 2002 el impacto de la crisis produjo un escenario social con alrededor de un 46,00 % de hogares por debajo de la línea de pobreza y un 25,00 % por debajo de la línea de indigencia. Si bien se nota un avance en la evolución de tal estado, al verificarse en el pasado año 2005 una disminución de tales porcentuales (37,70% siguen en condición de pobres y alrededor de un 16,00% de indigentes), al haberse verificado una cobertura prácticamente absoluta del servicio eléctrico, se debe bregar por el mantenimiento de la misma, para lo cual el regulador debe enfrentar un nuevo reto, cual es el de diseñar una estructura que considere la situación descripta sin exacerbar la discrecionalidad regulatoria y el surgimiento de subsidios cruzados; por lo que la estructura tarifaria es una herramienta disponible para aumentar la equidad.