

Subsidios y la Estrategia en Servicios Públicos e Infraestructura

Horacio Seillant*

Índice

1	INTRODUCCIÓN Y OBJETO
2	LOS NOVENTAY EL OBJETIVO DE PLENA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS
2.1	LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LARGO PLAZO
2.2	RENTABILIDAD SUPERIOR A LA RAZONABLE
2.3	OFERTAS TEMERARIAS Y CONDUCTAS OPORTUNISTAS
2.4	LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA FUE INFERIOR A LA NECESARIA
2.5	SEÑALES INADECUADAS
2.6	EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS TARIFARIAS
3	CON LA CRISIS DEL 2001/2 SE INICIA UNA NUEVA ETAPA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS
3.1	INVERSIONES
4	SUBSIDIOS
4.1	SITUACIÓN INICIAL Y CASOS
4.1.1	EL MARCO SOCIAL
4.1.2	SUBSIDIOS AL SECTOR ENERGÉTICO
4.1.3	TARIFA SOCIAL EN AGUAS Y CLOACAS, UNA EXPERIENCIA
4.2	SUBSIDIOS SITUACIÓN ACTUAL
4.3	SUBSIDIOS: DISEÑO
5	LOS SUBSIDIOS Y UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS
6	BIBLIOGRAFÍA

Tablas

Tabla 1 - Evolución de la generación y utilización de Combustibles – Años 2004/2013

Tabla 2 - Precios de combustibles utilizados en generación – Año 2013

Tabla 3 - Subsidios Económicos 2013

Tabla 4 - Distribución de los subsidios por hogar ordenado por IPCF

Ilustraciones

Gráfico 1 - Potencia nominal instalada 1992 - 2001

Gráfico 2 - Relación entre cobertura y cumplimiento de la meta - AASA

Gráfico 3 - Gasto en Servicios de los hogares que integran el 20% más pobre de la población

Gráfico 4 - Evolución de la inversión en infraestructura 2001/2012

Gráfico 5 - Hogares por debajo de la línea de pobreza

Gráfico 6 - Precios internacionales del petróleo y gas natural

Gráfico 7 - Distribución por decil de los subsidios

*) Invitado. Licenciado en Economía experto en regulación económica de Servicios Públicos

1 INTRODUCCIÓN Y OBJETO

Los diferentes trabajos realizados sobre subsidios se centran en aspectos relacionados con la distribución del ingreso, los mecanismos para focalizarlos y aspectos fiscales, también se enuncian pero no profundizan las señales para el mercado que implican las tarifas vigentes. De manera más superficial se considera el aumento o reducción de los subsidios como instrumento de política electoral. El análisis de los impactos de los subsidios se limita a su acción primaria sin considerar sus efectos macroeconómicos, aunque por lo general en los estudios referidos se reconoce dicha limitación.

Sin embargo, no se observan estudios que relacionen los subsidios con la gestión de los servicios públicos y, en particular, con los aspectos estratégicos de los mismos. Es como si partiera del supuesto que los subsidios necesariamente deben ser transitorios, limitados a determinados usuarios y/o consecuencia de prácticas políticas desacertadas o de la incapacidad para diseñar mejores soluciones.

El presente no pretende emitir opinión sobre los actuales niveles de subsidios, su aplicación y distribución, se trata de indagar en las razones que los originan y su estrecha relación con la estrategia definida o por definir para los servicios públicos. Es entonces el objeto del presente plantear la necesidad e importancia de evaluar los subsidios en el marco de políticas de largo plazo para los servicios y la infraestructura.

Haciendo énfasis en los servicios de agua, cloacas, gas y energía eléctrica, se revisa la estrategia y objetivos de los noventa para los servicios públicos: la relación entre tarifa y costos; la ausencia del Estado; la rentabilidad de los prestadores; la cantidad y calidad de las inversiones y la evolución de la estructura tarifaria. El propósito de esto es repasar los resultados de una estrategia destinada a eliminar los subsidios y librar a la gestión privada el desarrollo de los servicios y la infraestructura.

Luego se describe la política post caída de la convertibilidad y se enmarcan los subsidios como una herramienta más de la participación del sector estatal en la gestión y desarrollo de los servicios públicos. Se analiza su interrelación con las necesidades de la población, la inversión en infraestructura y la rentabilidad de los prestadores.

Se observa que a pesar del cambio de paradigma, los marcos regulatorios de los servicios sólo se han modificado parcialmente y se recomienda la necesidad de una revisión integral de los mismos que responda a la nueva estrategia para el sector, a sus variados actores (privados, sociedades estatales, cooperativas y mixtos) y en ese marco definir la necesidad o no de los subsidios, su destino y distribución.

2. LOS NOVENTA Y EL OBJETIVO DE PLENA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS

El diseño y ejecución de las políticas de servicios públicos, durante los noventa, estuvo perfectamente alineado con lo previsto en el Consenso de Washington y las ideas neoliberales imperantes en la época. El diseño de los servicios expresado en los marcos regulatorios y en la política tarifaria estuvo destinado a: la eliminación de la progresividad en las tarifas de los servicios públicos y de cualquier subsidio (salvo mínimos como jubilados u otros menores); la apertura al capital externo; la reducción del papel del Estado a su mínima expresión. Esta política no fue independiente a las orientaciones macroeconómicas dominantes en la época y menos aún a las exigencias de reducir la carga impositiva y afrontar crecientes servicios de deuda; como contrapartida el Estado abandonó su activa participación, durante los 50 años previos, en la inversión en infraestructura. Argentina no fue la excepción, estas políticas fueron comunes a toda

Latinoamérica.

La tarifa en este esquema debía cubrir los costos de largo plazo incluido el beneficio para el operador del servicio. Se suponía, además, que la competencia que generaba el proceso licitatorio garantizaba que las prestaciones se desarrollaran de manera eficiente y con rentabilidades razonables. Esta presunción, como lo demostraron los hechos posteriores, puede considerarse como, por lo menos, inocente. Las reiteradas renegociaciones de los contratos, o su incumplimiento, determinaron que esto no ocurriese: las inversiones fueron inferiores a las previstas en los contratos e insuficientes para garantizar el desarrollo económico y social, y la rentabilidad de las empresas fue superior a la razonable.

2.1 La recuperación de los costos de largo plazo

Un estudio realizado por el Banco Mundial en varias regiones del mundo y con mayor profundidad en países de América Latina, Europa Oriental, Asia Meridional y África Subsahariana concluyó que:¹

a) La tendencia generalizada durante los noventa fue la de establecer tarifas que permitiesen la recuperación plena de los costos en los servicios de energía eléctrica, agua y saneamiento.

b) En la práctica y aun en aquellos países con la voluntad política para luchar por este objetivo, ha resultado difícil de alcanzar la plena recuperación.

En Argentina, el objetivo de que la tarifa cubra la totalidad de los costos quedó plasmado en los marcos regulatorios elaborados en esa época. El Marco Regulatorio de Agua y Cloacas para el área de Concesión de Capital Federal y varios partidos de Gran Buenos Aires establece (1992):

“Los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del Concesionario e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados.”²

Fórmulas similares se emplean en los marcos regulatorios de electricidad y gas. De alguna manera esta redacción elimina la posibilidad de la aplicación de subsidios directos, en la medida que se refiere a “los precios y tarifas” y no a los ingresos del concesionario. Aunque, en el caso del gas se prevé que “Sin perjuicio que el cálculo de tarifas debe efectuarse de acuerdo a la metodología indicada ..., el Poder Ejecutivo Nacional propondrá al Congreso Nacional otorgar subsidios, los que deberán ser explícitos y contemplados en el presupuesto nacional”.³

También se dispuso que cada usuario pagaría tarifas equivalentes a los costos que ocasionaba, de esta manera existía una fuerte impugnación a cualquier tipo de subsidio inclusive los cruzados. Respecto de estos existen diferencias según los servicios: mientras que en el gas y electricidad⁴ se prohíben, en el caso del agua se permiten⁵. En este caso no puede ser de otra manera debido a que la tarifa no es función del consumo, sino de las características del inmueble y, por lo tanto, es imposible aseverar que no existiría algún tipo de subsidio cruzado.

Los marcos regulatorios citados, todos de 1992, confirman que la voluntad política, referida en el estudio del Banco Mundial, existió en Argentina. Sin embargo, las inversiones fueron insuficientes y la rentabilidad superior a la razonable.

2.2 Rentabilidad Superior a la Razonable

Ya sea por las condiciones iniciales de los contratos o por renegociaciones e incumplimientos (Se tratan en el próximo título), durante los noventa los operadores y

- 1) Komives y otros (2013)
- 2) Decreto 999/92, art. 44, inc. d)
- 3) Ley Nº 24.076, art. 48
- 4) Ley Nº 24.076 art. 41 y Ley Nº 24.065 art. 42
- 5) Decreto 999/92, art. 44, inc. e)

concesionarios de servicios públicos obtuvieron un nivel de rentabilidad superior al resto de las actividades económicas.

Azpiazu, D., Schorr, M. (2001) estiman que para el período 1993/1999 la rentabilidad sobre ventas de las privatizadas fue del 10,8%. En las empresas no vinculadas a las privatizaciones (en esta categoría se excluyen a las privatizadas y a las accionistas de las mismas) dicho indicador fue del 1,6%. Para el período 1994/1999 estiman la rentabilidad de los principales sectores privatizados (Gas, Energía Eléctrica, Telecomunicaciones y Agua) en: sobre ventas 12,3% y sobre Patrimonio Neto 15,4%, mientras que para el sector de agua y cloacas la sitúan 13,7% y 23,3% respectivamente⁶. La actividad de agua y cloacas fue una de las más rentables como también fue una de las más incumplidoras y con más renegociaciones contractuales.

Otro estudio determina valores máximos del 10% y mínimos de 7% durante los años previos al 2001 para el ROE (Rentabilidad sobre Patrimonio Neto) de la inversión extranjera directa en los servicios de electricidad, gas y agua y valores similares para el ROE global de la inversión extranjera privada no financiera⁷, mientras AASA⁸ tuvo un promedio del 23% (1994 al 2001)⁹ y rentabilidad sobre ventas del 13%¹⁰.

Polanski ha realizado cálculos comparativos de Tasa Interna de Retorno (TIR) para diversos servicios públicos privatizados y si bien metodológicamente el cálculo puede ser cuestionado tiene la ventaja que es homogéneo para todos los sectores. La TIR del total de las empresas evaluadas fue del 7%, la mayor TIR se observó en el caso de Agua y Cloacas 13,45%, muy por encima del resto (Energía eléctrica, Gas Natural y Telecomunicaciones)¹¹

En los cálculos previos de rentabilidad no se considera el honorario del operador (Management Fee) que, analizando sus contraprestaciones, se trata más de un dividendo que de la retribución por un servicio. Para el caso de AASA si se agrega el Honorario del Operador, al 31/12/2001, la TIR obtenida por los accionistas era del 30% anual¹². Tampoco se ha considerado el impacto en la rentabilidad de las subcontrataciones a empresas del mismo grupo, las cuales fueron importantes.

En los '90 los servicios públicos privatizados tuvieron rentabilidades superiores al del resto de las empresas y similares a las inversiones directas extranjeras. En el caso de AASA la rentabilidad superó holgadamente al promedio de las privatizadas.

2.3 Ofertas Temerarias y Conductas Oportunistas

Existen diversos estudios que califican a las ofertas y conductas de los operados privados de servicios públicos como temerarias y oportunistas respectivamente. Al poco de tiempo de realizadas las licitaciones y transferidos al sector privado los servicios, los adjudicatarios solicitaban la renegociación del contrato. Las renegociaciones contractuales favorecieron los intereses de los prestadores en detrimento de los usuarios, consiguiendo de esta manera incrementar la rentabilidad por sobre la prevista en la oferta original.

Entre 1988 y 2001, a partir del análisis de más de 1000 concesiones en Latinoamérica, expertos del Banco Mundial concluyeron que el 51% de ellas tuvieron algún tipo de renegociación y que la primera de cada una de ellas ocurrió, en promedio, a los 2,1 años de iniciada la concesión. El récord en este aspecto lo tiene el sector de agua y cloacas que presentó renegociaciones en el 81% de los contratos, en promedio a los 1,7 años de iniciados los mismos. Los resultados de estas negociaciones fueron por lo general fuertemente desfavorables a los usuarios y a la población en general. Postergación de metas; aumentos de tarifas; reducción de obligaciones; transferencias de riesgos a los usuarios y al Estado; reducciones de canon y aumentos en la base de capital fueron las principales consecuencias¹³. De esta forma los concesionarios obtuvieron ventajas que se

6) Azpiazu, D., Schorr, M. (2001).

7) Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Ministerio de Economía y Producción. (1999).

8) AASA: Aguas Argentinas SA, concesionaria del servicio agua y cloacas en Capital Federal y la mayoría de los partidos de GBA. En el año 2006 se le rescindió el contrato y la prestación fue continuada por Aguas y Saneamientos SA (AYSA) con 90% del paquete accionario en poder del Estado y el resto perteneciente al personal.

9) Comisión de Renegociación Informe de Cierre de Fase II.

10) Lentini, E. (2007).

11) Polanski, M. (2004) La metodología empleada toma los flujos reales hasta el 2001 y hasta el año 2015. Calcula la tasa interna de retorno, considerando el recupero del capital reinvertido al final de ese año y la salida del negocio con la realización del patrimonio a su valor contable.

12) Comisión de Renegociación Informe de Cierre de Fase II

13) Guasch, J. L. (2004), actualizado en Andrés, L., Diop, M. y Guasch, J. L. (2007)

reflejaron en los niveles de rentabilidad.

En el ámbito nacional las renegociaciones antes del 2002 fueron varias: Corredores viales; Ferrocarriles de cargas; Ferrocarriles de pasajeros; Telecomunicaciones y las correspondientes a AASA. En el caso de aguas y cloacas también se llevaron adelante varias renegociaciones en los ámbitos provinciales.

En lo que respecta a ofertas oportunistas, es paradigmático el servicio de agua y cloacas. Azurix (Enron) ofreció por la Concesión de una importante zona de la Provincia de Buenos Aires USD 438 millones en concepto de canon anticipado, casi triplicó lo ofrecido por el segundo; esta misma empresa asociada a Saur International se adjudicó OSM (Provincia de Mendoza) ofertando USD 133 millones por el 50% del paquete accionario, superó en más del 100% al segundo oferente; AASA ganó la licitación de gran parte del AMBA al ofrecer la menor tarifa (27% menos que la vigente a ese momento) pero por medio de repetidas renegociaciones se licuó esta reducción, un consorcio formado por Impregilo, Urbaser y CABB (AGBA) ganó la concesión del servicio para algunos partidos de GBA ofertando una cifra de algo más USD 1 millón, que puede considerarse simbólica, pero al tratarse del único oferente no puede decirse que no haya sido elevada.

El caso de Azurix, en la Provincia de Buenos Aires, es típicamente citado como oferta temeraria¹⁴: se adjudicó el contrato luego de realizar una oferta superior en varias veces a la de sus competidores y al poco tiempo pretendió renegociarlo, en una situación casi excepcional en este sector el gobierno provincial se negó a hacerlo y finalmente se rescindió el contrato. AGBA, otra concesión de la misma provincia, en el año 2001 solicitó la suspensión de las metas contractuales¹⁵ pretendiendo también una renegociación del contrato fundada en razones ajenas a la responsabilidad del Concedente y originadas en el riesgo empresario, finalmente este contrato también fue rescindido.

En el caso de OSM se dilató la entrega de la Concesión al consorcio ganador, como consecuencia de las pretensiones de este último respecto a capitalizar el precio pagado por las acciones, pretensiones que fueron satisfechas pero con la renuncia expresa a cualquier compensación futura, tarifaria o de otro tipo, por ese precio pagado. Por otra parte, OSM antes de la caída de la convertibilidad registraba importantes deudas por canon e impuestos con la Provincia.

AASA, la concesión de agua y cloacas más importante del país, no fue la excepción, las renegociaciones y cambios tarifarios licuaron rápidamente las ventajas de su oferta. A pesar de la prohibición expresa en el contrato de aumentar la tarifa durante los primeros 10 años de la Concesión, los aumentos tarifarios fueron rutinarios y con diversas excusas. Un año después de iniciado el contrato se estaba otorgando el primer aumento tarifario y entre el inicio de la Concesión (1993) y 2001 se otorgaron seis aumentos de tarifas correspondientes a otras tantas renegociaciones.

En todos estos casos la tarifa, más que representar los costos de largo plazo de la concesión, fue un valor que como contrapartida tenía obligaciones indefinidas dadas las reiteradas renegociaciones y/o los importantes incumplimientos de los concesionarios. Por lo tanto, no puede sustentarse que la tarifa cubría los costos de largo plazo en la medida que estos quedaban indefinidos y ni siquiera podría asegurarse que los planes de inversión renegociados, pero de todas maneras incumplidos, se correspondiesen con un servicio sustentable en condiciones de satisfacer la demanda presente y futura. De esta manera la ecuación económica de las concesiones, durante los noventa, fue desvirtuada en favor de los prestatarios.

Inclusive tampoco se puede sostener que la tarifa fuera la correspondiente a los costos de cada tipo de usuario. Respecto a los subsidios cruzados ya se ha mencionado que, en el

14) Guasch, J. L. (2004)
15) Ver decreto N° 1666/2006

caso del agua, se encontraban previstos en el Marco Regulatorio. Sin embargo, los mismos se profundizaron luego de la firma del contrato de Concesión. AASA y APSF¹⁶ tuvieron en común el Cargo de Infraestructura, cargo que se aplicaba a los nuevos usuarios y tenía como objeto recuperar el costo de la red domiciliar y el de conexión. Los nuevos usuarios, en su gran mayoría, poseen ingresos menores que los antiguos y, por lo tanto, un cargo de este tipo, con valores sumamente elevados, tenía un riesgo de cobrabilidad muy superior al de la tarifa general. Ambas empresas aduciendo problemas de cobrabilidad negociaron y obtuvieron que todo o buena parte de este cargo se reemplace por un incremento en la tarifa del servicio aplicable a todos los usuarios.

Considerando los beneficios de la ampliación del área servida por agua y cloacas y las importantes dificultades que tienen los usuarios para pagar el costo de estas ampliaciones, parece razonable subsidiar (en forma directa o cruzada) las nuevas conexiones. Sin embargo, los beneficios en los niveles de cobrabilidad originados en estos subsidios no deberían haber sido captados por los concesionarios, dado que los niveles de cobrabilidad forman parte del riesgo empresario.

2.4 La inversión en Infraestructura fue inferior a la necesaria.

En el año 2005 dos expertos del Banco Mundial presentaron un detallado estudio sobre el estado y evolución de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Las líneas iniciales del resumen son ilustrativas:

“El presente informe tiene como tema la infraestructura en América Latina y el Caribe y las extraordinarias transformaciones que ha conocido en los últimos 15 años. En él se describe una historia de falsas esperanzas y expectativas frustradas sobre la participación del sector privado, así como el progreso conseguido y las enseñanzas aprendidas. Se presenta también el panorama de una región de ingreso mediano-alto donde la cobertura de la infraestructura ha caído por debajo del promedio de los países de ingreso mediano, a pesar de que atrae más inversión privada hacia ese sector que ninguna otra región en desarrollo.”

“Los problemas de infraestructura están frenando la capacidad de la región de crecer, competir y reducir la pobreza. Esta situación se ha producido en una coyuntura en que muchos gobiernos de la región trataron de descargar en el sector privado la responsabilidad del financiamiento y gestión de la infraestructura, o dejar que ésta se deteriorara debido al abandono de las actividades de mantenimiento.”¹⁷

Hemos visto que las inversiones exigidas en los contratos, en muchos casos, fueron renegociadas a favor de los concesionarios y a su vez incumplidas. Como resultado de esto o de bajas exigencias, los 90 fue una historia de falsas esperanzas y expectativas frustradas sobre la participación del sector privado.

La reducción del déficit fiscal, objetivo perseguido en toda la región, se logró fundamentalmente sobre la base de la reducción de la inversión pública. En el caso de Argentina, durante los 90, el Estado realiza una inversión en infraestructura insignificante y la inversión privada fue insuficiente para suplir la deserción estatal. La inversión total en infraestructura (Pública más privada) en todos los años de la década de los noventa fue inferior a la década previa en términos de PBI, de tal manera que la inversión en el año 93, el mejor de los noventa, fue inferior a la del 89, el peor de los 80 y año de la hiperinflación. Mientras que durante el período 80/85 la inversión total en infraestructura fue del 2,96% del PBI, durante los años 1996/2001 fue menos de la mitad (1,45% del PBI).¹⁸

2.5 Señales Inadecuadas

Otro aspecto relevante es analizar en qué se invirtió. Los contratos de energía eléctrica en Argentina y su cumplimiento durante los 90 han sido de los menos cuestionados. La ley

16) APSF: Aguas Provinciales de Santa Fe.: Concesionaria del servicio de agua y cloacas en la Provincia de Santa Fe

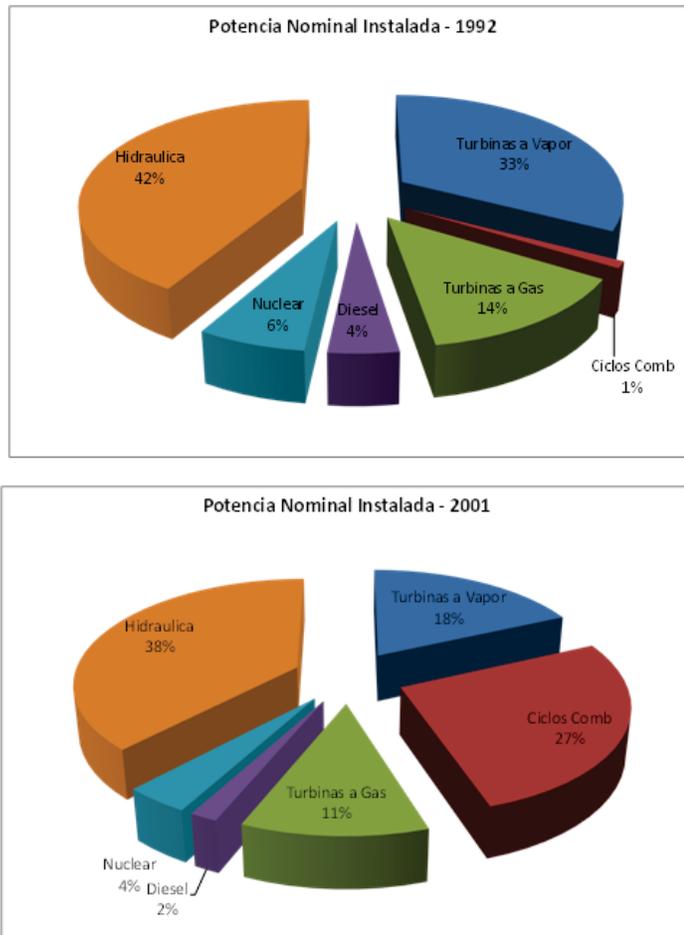
17) Fay, M. y Morrison, M. (2006)

18) Fay, M. y Morrison, M. (2006)

24.065 define como servicio público al transporte y distribución de electricidad, no así la actividad de generación, que es considerada como de interés general. De hecho no fija precios máximos, ni metas, y por lo tanto inversiones, para la generación. Respecto a precios y cantidades a comercializar prevé dos mecanismos para los generadores: a) por medio de contratos con distribuidores y grandes usuarios pactados libremente (art. 6°) o b) por un procedimiento de despacho horario determinado en base a la oferta libre de precios - Precio spot- (art. 36).

El precio spot está determinado por el costo marginal de corto plazo¹⁹ calculado sobre la máquina de menor costo próxima a entrar en operación. Durante los noventa, este mecanismo, la ausencia del Estado como inversor²⁰ y planificador y otras decisiones tendientes a dejar librado al mercado el desarrollo del sector, determinaron que las inversiones del capital privado en generación se volcaran a centrales que permitiesen un rápido recupero, en particular las de ciclo combinado. De esta manera mientras en 1992 la generación térmica representaba el 52% de la potencia nominal instalada, en el 2001 se había elevado al 58%.

Gráfico 1 - Potencia nominal instalada 1992 - 2001



Fuente: Secretaría de Energía

Más adelante se vuelve sobre este tema, pero lo ocurrido con posterioridad al 2001 demuestra que las decisiones de inversión en generación, en base a los incentivos

19) Se determina en forma horaria.

20) Se cancelaron nuevas obras hidroeléctricas y se detuvo la construcción de Atucha II

detallados, tanto por su cuantía como composición fueron inconsistentes con una estrategia de crecimiento.

En el caso de agua y cloacas, AASA “eligió” incumplir las metas en unas zonas más que en otras, aunque pueden existir razones técnicas, desde el punto de vista económico las ventajas para AASA de incumplir las metas en los sectores de menores recursos son evidentes.

La tarifa de agua y cloaca tiene un fuerte subsidio cruzado entre zonas. El coeficiente Z que determina este subsidio varía entre 0,8 y 3,5, a iguales características de vivienda, dependiendo de la ubicación de ésta, un usuario puede pagar más de 4 veces que otro (Este subsidio se redujo con la incorporación de cargos fijos). El mayor incumplimiento en las metas para la expansión de los servicios de agua se observó en los partidos de Almirante Brown y Morón (sólo se cumplió el 53%) y en cloacas Tigre, Alte. Brown y Lanús (9%, 24% y 36% respectivamente)²¹. Los coeficientes Z máximos de estos partidos son: Almirante Brown 1,8; Lanús 1,8; Morón: 2; Tigre 1,6. Es decir que los mayores incumplimientos se observaron en partidos de bajo coeficiente Z.

Además, por el coeficiente “E” se determinan subsidios cruzados en base a la calidad de la vivienda con magnitud similar al “Z” y, por lo tanto, la combinación de ambos coeficientes potencia la diferencia del monto de la factura entre zonas y edificaciones de diferente valor inmobiliario. Una conexión a una edificación de mayor calidad y con mejor ubicación producirá mayores ingresos para la empresa que aquella realizada en zonas desfavorecidas y/o viviendas modestas.

2.6 Evolución de las Estructuras Tarifarias

Los cambios tarifarios no fueron similares para los diferentes tipos de usuarios. Entre 1991 y 1998 la tarifa promedio de Energía Eléctrica se redujo 10,9%, pero la residencial sólo lo hizo en 8,5%, mientras que la industrial se redujo en 13,9%. Esta diferencia se magnifica cuando se compara la variación entre sectores residenciales: mientras que para las unidades de alto consumo la reducción fue del 70,4%, los residenciales con bajo consumo sólo se redujeron en 1,6%. En el caso del gas natural se observó igual tendencia, mientras el aumento promedio fue 37,3%, la tarifa residencial se incrementó 111,8% muy por encima de la de grandes usuarios industriales (Firme) que creció 1,4%²².

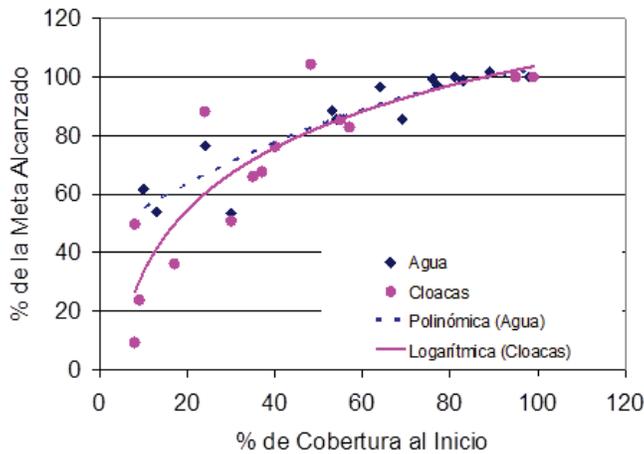
Algo similar ocurrió con la tarifa de Agua y Cloacas en el área metropolitana, desde que el servicio se privatizó hasta el 1/1/2002, el aumento promedio de la tarifa fue del 62%, pero mientras las tarifas menores se incrementaron 177% las mayores crecieron 44%²³. Como se ha dicho, en este servicio la tarifa está relacionada con las características, calidad y ubicación del inmueble y es creciente cuanto mejores sean dichas características, por lo tanto, durante este período, existió un cambio de estructura en contra de los inmuebles presumiblemente de menor valor. Parte de estos cargos fijos se destinaron a reemplazar cargos aplicables a los nuevos usuarios (Cargo por Infraestructura ya referido).²⁴ Considerando que las zonas de expansión, por lo general, están conformadas por usuarios de menor capacidad de pago respecto de los que ya disponen del servicio, se podría decir que se trató de un cambio progresivo, sin embargo las obras previstas financiar con estos cargos se incumplieron en gran medida y, de esta manera, los beneficios redistributivos fueron pocos o nulos.

Del análisis de los cumplimientos por municipios surge que cuanto menor era la cobertura de los servicios menor fue el cumplimiento de las metas de expansión. En aquellas regiones con más déficit de cobertura, AASA fue más incumplidora. En la Ilustración que sigue se compara para cada partido el porcentaje de cobertura que se registraba al inicio de la concesión y el porcentaje alcanzado en la meta de expansión de cada servicio y las

21) Lentini, E. (2007)
 22) Azpiazu, D., Schorr, M. (2001)
 23) Seillant, H. (2011)
 24) Los cargos SUMA, CMC y CIA tuvieron como destino sustituir la mayor parte del cargo adicional previsto, originalmente, para nuevos usuarios y cubrir modificaciones en los niveles de inversión.

relaciones determinadas entre las variables.

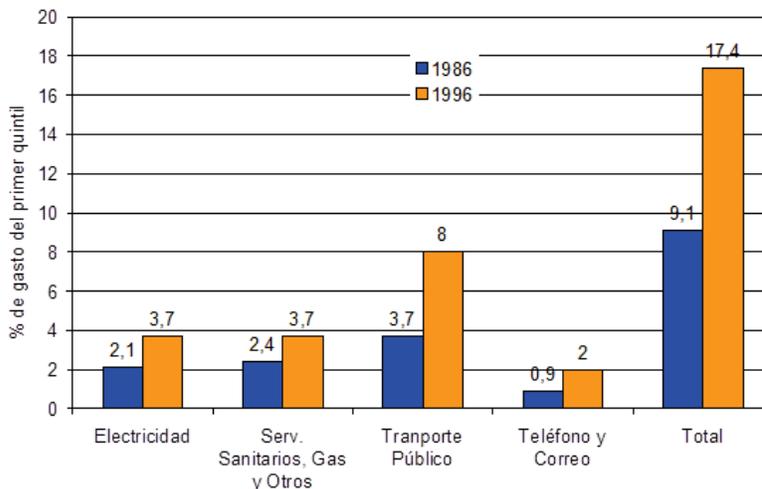
Gráfico 2 - Relación entre cobertura y cumplimiento de la meta - AASA



Elaboración propia sobre datos de Lentini, E., (2007). Las metas alcanzadas están referidas al año 2004, y “% de Cobertura al Inicio” se corresponde con el inicio de la Concesión.

Los cambios en la estructura tarifaria combinados con la regresiva redistribución del ingreso operada durante las décadas del 80 y 90 determinaron que el gasto en servicios públicos de los hogares más pobres del Gran Buenos Aires (Primer quintil) pasara de representar el 9,1% en 1986 al 17% diez años después.

Gráfico 3 - Gasto en Servicios de los hogares que integran el 20% más pobre de la población



Fuente: Azpiazu, D., Schorr, M. (2001)

Debe señalarse que dada la creciente inequidad en la distribución del ingreso operada en los noventa y profundizada en el 2001 determinó que, en el caso de AASA, la tarifa mínima era casi el 10% del ingreso familiar del primer decil (a Mayo 2002) y además no existía

ninguna garantía que los sectores de menores ingresos pagaran las tarifas menores. Una referencia habitual en el cálculo de la tarifa de agua y cloacas, sostenida por la Organización Mundial de la Salud y adoptada para el diseño de subsidios, es que el valor total de este servicio no supere el 5% del ingreso familiar.²⁵

3 CON LA CRISIS DEL 2001/2 SE INICIA UNA NUEVA ETAPA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el título previo hemos señalado aspectos claves de la evolución de los servicios públicos durante los noventa, de tal manera que al momento de la caída de la convertibilidad la situación era la siguiente en términos generales: inversiones inferiores a las previstas contractualmente como consecuencia de las reiteradas renegociaciones de los contratos o de incumplimientos, rentabilidad superior a la razonable, estructuras tarifarias que evolucionaron en contra de los usuarios residenciales y de menor consumo o valor de propiedad según sea la base tarifaria, inadecuadas señales de precio que orientaban las inversiones hacia aquellas de rápido o mejor recupero y, fundamentalmente, la ausencia del Estado como planificador del desarrollo del sector, esto sin contar aspectos que no se han explicitado como la asimetría de la información existente entre concesionarios y Estado que impedía una adecuada regulación y control.

El estallido de la crisis, independientemente de las razones objetivas, también brinda el mejor pretexto para abandonar los planes de inversión y suspender el pago a los acreedores, generándose en muchos prestadores un excedente financiero que compensa el incremento de costos originado en la devaluación.

El principal ítem de costos de las empresas de servicios públicos es el salarial o los rubros vinculados. Considerando los costos erogables de Edenor, Aguas Argentinas y Metrogas los rubros vinculados a salarios²⁶ representan 61%, 56% y 56% respectivamente de los costos erogables menos variables.²⁷ En el caso de la empresa de agua, además, el 8% correspondía al costo de electricidad que obviamente no se modificó en los primeros años de la post-convertibilidad.

Por otra parte, los usuarios vieron disminuida de manera importante su capacidad de pago, por menor ocupación, mayor precio de los bienes transables, inclusive en mayo de 2002 el salario obrero había llegado a un mínimo que lo ubicaba en 15% por debajo del salario promedio del primer semestre de 1998.²⁸

3.1 Inversiones

En los títulos precedentes se señaló que, durante los noventa, las inversiones fueron inferiores a las necesarias para la sustentabilidad de los servicios e inclusive se decidieron privilegiando el beneficio privado sobre el general. En el 2002/3 se reducen aún más. El estudio de Fay, M. y Morrison, M. (2006) estima que Argentina invirtiendo, durante 20 años, el 4,5% del PBI en infraestructura podría alcanzar la universalización de los servicios agua, saneamiento y electricidad en 10 años y en 20 los niveles de infraestructura de Corea y el mantenimiento adecuado de las mismas. Estas inversiones no incluyen las requeridas para la rehabilitación, ni el transporte urbano, los puertos y aeropuertos. Según la CEPAL²⁹, la inversión en infraestructura luego de alcanzar un valor mínimo en el 2003 (0,94% del PBI) comenzó a recuperarse y durante el período 2006 al 2012 promedió el 3,21%. Si bien este promedio ha superado lo ocurrido desde 1980, es inferior a la estimación de necesidades de largo plazo realizada Fay, M. y Morrison, M. (2006).

Es significativo que, entre el 2006 y 2012, el 75% de la inversión en infraestructura ha sido realizado por el Estado, revirtiendo la ausencia del mismo observada en los 90.

25) Seillant, H. (2011)

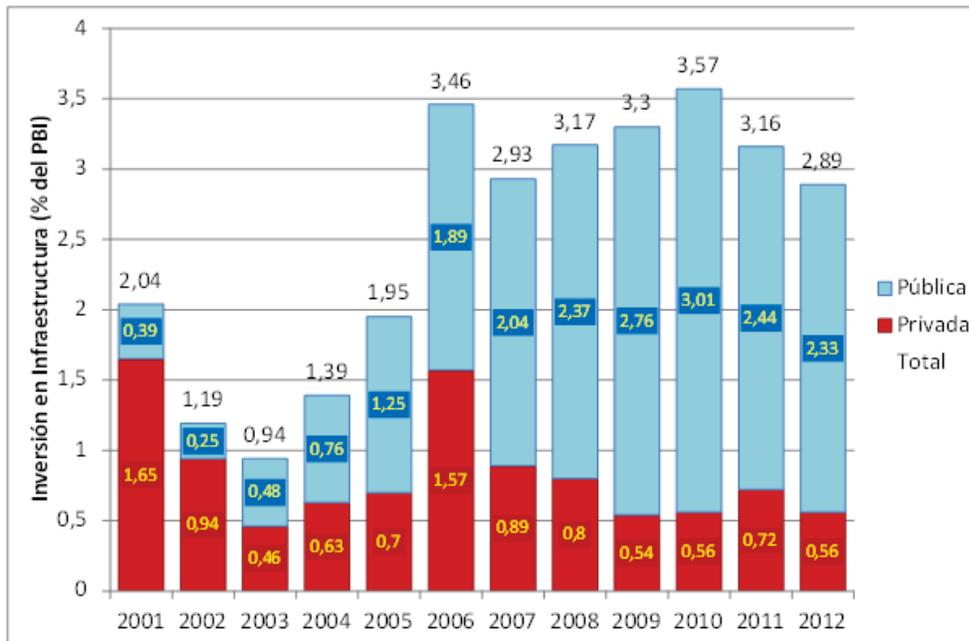
26) Se consideran rubros vinculados a salarios los correspondientes a remuneraciones al personal, cargas sociales, vigilancia, honorarios y el 50% de servicios de terceros.

27) Los costos erogables equivalen a los costos de operación y mantenimiento menos provisiones, amortizaciones y depreciaciones. Como costos variables se consideran los gastos bancarios y la remuneración al operador.

28) Índice de Salario Obrero - INDEC

29) CEPAL (2014)

Gráfico 4 - Evolución de la inversión en infraestructura 2001/2012



Fuente: CEPAL (2014)

La inversión estatal se realizó utilizando diversas herramientas, como por ejemplo el Plan Agua más Trabajo o el FONINVEMEM³⁰. El primero, fue lanzado a principios del 2004, destinado a obras en agua y cloacas para zonas vulnerables con financiamiento del Estado, proyecto y algunos materiales aportados por el prestador y personal compuesto por desocupados y beneficiarios de planes sociales nucleados en cooperativas.

El FONINVEMEM fue estructurado en el 2004 con fondos adeudados por CAMMESA a los generadores. Los fondos se canalizaron a dicho fondo con destino a inversiones en generación, de las cuales los acreedores serían sus accionistas. La deuda de CAMMESA se originaba en un porcentaje de los precios spot. Independientemente de los mecanismos de estructuración y las características de la adhesión de los generadores debe tenerse presente que los precios spot implican mayores utilidades para los generadores más eficientes o con tecnología que implica menores costos variables y, de esta manera, proporciona incentivos para que estos inviertan en ese tipo de generación. Sin embargo, ni los antecedentes previos al 2002, ni la situación financiera a partir de esa fecha garantizaban que dichos excedentes se destinaran a incrementar a la oferta eléctrica. Por medio de este mecanismo se aseguraron las inversiones.

Además de las canalizadas por FONINVEMEM, también realizó inversiones el Estado por medio de ENARSA o de manera directa. Si bien después de varios años se incrementó la generación hidráulica, de todas maneras al finalizar el año 2013 la generación térmica representaba el 60% de la potencia nominal instalada.

A partir del 2003, el Estado invirtió en infraestructura tanto por medio de mecanismos tradicionales, como por otros novedosos. Los ejemplos citados constituyen antecedentes interesantes para considerar en estrategias de largo plazo.

4 SUBSIDIOS

4.1 Situación Inicial y Casos

Diversas razones han llevado a la aplicación de subsidios en los servicios públicos,

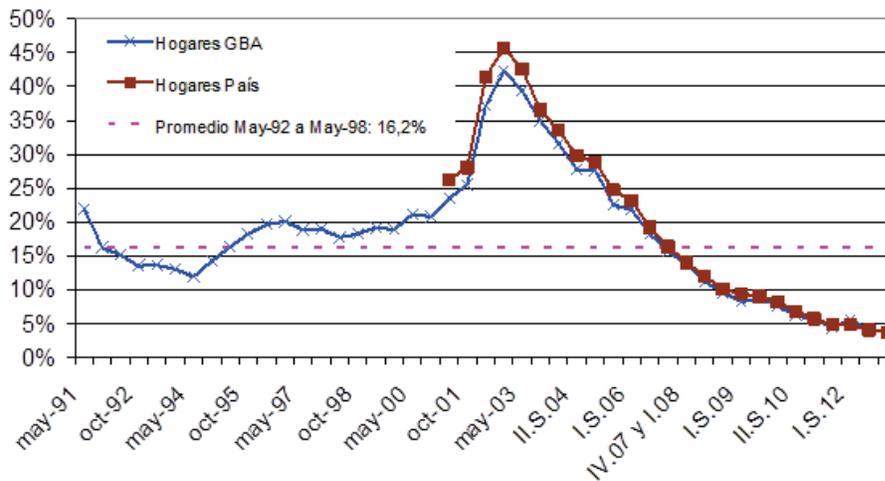
30) Fondo para inversiones necesarias que permitan incrementar la oferta de energía eléctrica en el mercado eléctrico mayorista

aspectos macroeconómicos como sociales han sido determinantes. En este título se analiza resumidamente el marco socioeconómico posterior a la crisis y se tratan dos casos que tienen un particular interés: los subsidios aplicados en la generación eléctrica (el sector energético representa el 61% de los subsidios destinados al sector económico) y la experiencia correspondiente a la tarifa social en el área de la concesión de ex AASA, hoy AYSA.

4.1.1 El Marco Social

Como se indicó precedentemente el cambio en las estructuras tarifarias perjudicó a los sectores residenciales y de menor consumo (menor valor de la propiedad en el caso de AASA). Sumado a esto, a partir del año 1995 crece la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, este crecimiento da un salto al iniciarse la recesión en 1998 y finalmente alcanza niveles record en 2003. Por definición, un hogar que posee ingresos inferiores a los de la línea de pobreza no se encuentra en condiciones de pagar la totalidad de los servicios públicos. En Mayo de 2003 el 42,6% de los hogares se encontraba en esa condición y la población que habitaba estos hogares era el 54,7%. En el pico de la crisis los hogares por debajo de la línea de pobreza triplicaban el promedio de los hogares que poseían similar condición durante el período comprendido entre los primeros semestres de 1992 y 1998, lapso durante el cual se realizaron la mayoría de las privatizaciones³¹ y previo al inicio de la recesión (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5 - Hogares por debajo de la línea de pobreza



Fuente: INDEC

Las consecuencias de la crisis fueron de importancia y variadas según los servicios, en el caso del agua no existiendo sustitución del servicio y en la mayoría de los casos inexistencia de medición de consumo creció la morosidad; en electricidad el consumo cayó casi 7% y se incrementó la morosidad, no se registraron desconexiones de importancia; en gas el consumo cayó 8 % a nivel industrial y 5,4% en el residencial, se incrementó la morosidad y se redujo el número de abonados; en telecomunicaciones hubo mayor reducción del consumo respecto a otros servicios, incremento de la morosidad y fuerte reducción de abonados; el transporte público en AMBA tuvo reducciones en todos los modos: ómnibus 14,6%, FFCC 22,6% y subtes 9,7%, en los dos primeros además aumentó la evasión (en el caso de ómnibus por medio de pagar una tarifa inferior a la

correspondiente para el tramo recorrido).³²

En 2005 comenzaron a crecer de manera importante los salarios con consecuencias importantes en la reducción de la pobreza como también en el aumento de los costos de los prestadores de servicios. La decisión en el ámbito nacional fue compensar este incremento de costos con subsidios, no todas la provincias pudieron o quisieron acompañar esta política y, por lo tanto, se produce un desequilibrio entre los usuarios de servicios alcanzados por los subsidios nacionales y los que no.

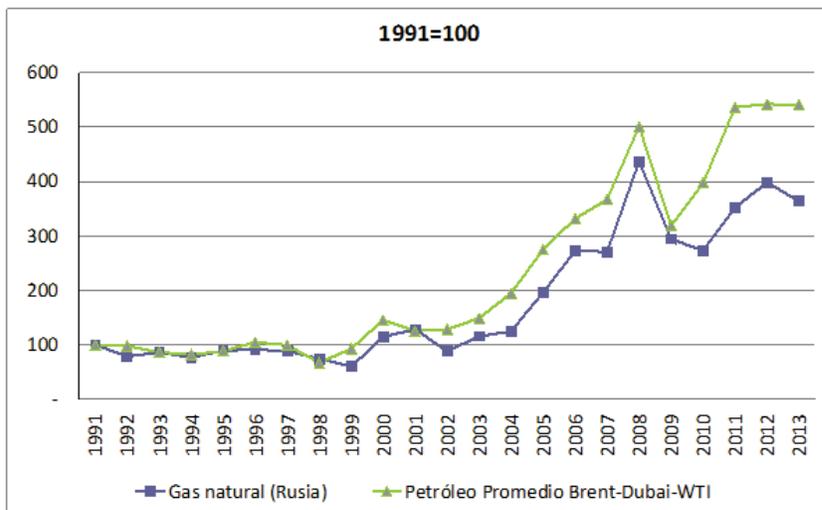
A fines 2007 se alcanzan niveles de pobreza similares a los del período 1992/98 y en los años siguientes la población en estas condiciones disminuye aún más, la importancia de esto es que comienzan a darse condiciones para modificar los subsidios generalizados por otros relacionados con la situación particular de cada usuario. Sin embargo, como se verá en los próximos apartados, esta no es una solución simple de implementar, ni el propósito de los subsidios se debe únicamente a razones de capacidad de pago de usuarios residenciales.

4.2.1 Subsidios al Sector Energético

Las consecuencias de la caída continua de la producción nacional de gas natural fueron mayores aún por las decisiones de inversión que se trataron en el título “Señales Inadecuadas”. El gas natural tuvo que ser reemplazado por combustibles líquidos y gas importado de Bolivia y de otros países en la forma de gas natural licuado, todas alternativas más caras a las del gas local (Tabla 1 y 2).

A esto se agrega la suba de los precios internacionales. En 2013 los precios de los combustibles superaban en 5 veces los observados durante los noventa.

Gráfico 6 - Precios internacionales del petróleo y gas natural



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

La recuperación económica y la capacidad de generación limitada implicaron que las máquinas más caras sean utilizadas de manera más frecuente, aumentando significativamente la generación térmica. Considerando el mecanismo de los precios spot, de no intervenir el Estado, los generadores con máquinas más eficientes hubiesen recibido utilidades desmedidas, sin garantía de reinversión en la ampliación de la capacidad instalada.

32) Foster, V. (Abril 2003)

Tabla 1 - Evolución de la generación y utilización de Combustibles – Años 2004/2013

	2004	2013	Crecimiento
Generación			
Térmico	49399	82953	68%
Total	93286	129820	39%
Combustibles Utilizados			
Gas Natural	9614	13952	45%
Fuel Oil	829	2233	169%
Gas Oil	92	2593	2718%
Carbón	352	851	142%

Elaboración propia sobre datos del Informe Anual 2013 de CAMMESA

Los precios del Gas Oil y Fuel Oil superan 8 y 5 veces respectivamente a los precios del Gas Natural (Medidos en valores equivalentes).³³

Tabla 2 - Precios de combustibles utilizados en generación – Año 2013

Combustible	USD/mbtu
Gas Natural	3,1
Fuel Oil	15,2
Gas Oil	24,9
Carbón	7,5

Elaboración propia sobre datos del Informe Anual 2013 de CAMMESA

El crecimiento de los precios de los combustibles se neutralizó parcialmente con modificaciones parciales en el cálculo del precio spot y con subsidios a los combustibles utilizados. De esta manera los subsidios han contribuido a reducir el precio de la energía eléctrica y a evitar que la generación en base a ciclo combinado despachado con gas natural percibiera rentas extraordinarias³⁴. Los beneficios sobre los precios fueron recibidos por todos los usuarios y esto a su vez impacta en la competitividad de las actividades productivas.

4.1.3 Tarifa Social en Aguas y Cloacas, una experiencia

La Tarifa Social implementada en el área de Concesión de AASA fue diseñada en el 2001 sobre la base de la cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza existentes en ese momento y con el propósito de que la tarifa de agua más cloaca no supere el 4% del ingreso familiar. Se dedicó a este subsidio un presupuesto de \$4.000.000 anuales originados en la tarifa que pagaban todos los usuarios.³⁵

La metodología para el otorgamiento de este subsidio se encontraba diseñada adecuadamente, la identificación de los casos se realizaba en el municipio y la aprobación la realizaba la Comisión de Usuarios que funcionaba en el Organismo de Control.

Sin embargo, recién en el año 2004 se otorgó el monto total previsto en el presupuesto, a pesar que la población debajo de la línea de pobreza había aumentado fuertemente respecto al 2001. En aquella oportunidad consulté a los representantes de algunos municipios acerca de por qué no se otorgaba más rápidamente, la respuesta fue que se encontraban desbordados por las demandas de subsidios (en general, no sólo de agua), no

33) Promedios ponderados de los diferentes precios de cada combustible

34) Baratchart, R. y Gesualdi, M. (2013)}

35) Etoss (2003)

contaban con infraestructura y personal adecuado y suficiente para responder a estas demandas y que el otorgamiento de este subsidio de \$4 mensuales como máximo (el correspondiente a agua más cloaca) resultaba mucho más complejo que otorgar un plan Jefas y Jefes de Hogar por \$150 mensuales.³⁶

Estas y otras evaluaciones realizadas en aquellos años³⁷ demostraban lo difícil que era implementar reducciones tarifarias sobre la base de estudios previos de las condiciones de vida de los usuarios, tanto para el servicio de agua y cloacas como para cualquier otro. Además de las razones relatadas precedentemente, debe considerarse: las privatizaciones de los servicios públicos habían sido diseñadas con un importante descuido de los aspectos sociales (en realidad no había sido el interés social el que las motorizaba), por lo tanto no existían en las empresas o antes de control estudios y bases de datos que permitiesen una rápida implementación de algún mecanismo de tarifa social. Inclusive, como se ha mencionado, los marcos regulatorios no tenían previstas las tarifas sociales y en algunos casos prohibían su aplicación cuando constituían un subsidio cruzado.

4.2 Subsidios Situación Actual

Durante el año 2013 los subsidios económicos³⁸ alcanzaron 134.000 millones de pesos que significó un incremento del 34% respecto de 2012. El principal destinatario de estos subsidios fue el sector energético (61% del total) con un incremento del 46% respecto del año previo.

Tabla 3 - Subsidios Económicos 2013

Sector	Millones de Pesos	Participación
Sector Energético	81.405	61%
Sector Transporte	35.265	26%
AySA	7.167	5%
Otras Empresas Públicas	7.691	6%
Sector Agroalimentario	790	1%
Sector Rural y Forestal	1.407	1%
Sector Industrial	388	0%
Total	134.113	100%

Fuente: ASAP (2013)

Los subsidios económicos casi duplicaron a los sociales que representaron \$ 73.400 millones, incluyendo los correspondientes a los programas de Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (ANSES) a través de los cuales se distribuyó un total de \$ 15.800 millones.

Los subsidios económicos, en 2013, representaron algo más del 4% del PBI. Debe señalarse que los subsidios no son una exclusividad argentina, según el FMI (2013) los subsidios mundiales a la energía representan el 2,5% del PBI mundial, un porcentaje similar al del sector energético en Argentina.

Los resultados que se detallan a continuación se estiman utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004-2005 y el monto de subsidios del año 2013³⁹, valores similares surgen de otro estudio realizado sobre la base de la ENGH 96/97 para la región metropolitana⁴⁰. Comparada la distribución de los subsidios por decil se concluye que todos los subsidios son progresivos, pero el único que es pro-pobre es el correspondiente al del gas envasado (Tabla 4).⁴¹

36) Seillant, H. (2005)

37) Foster V. (Diciembre 2003)

38) Subsidios Económicos (Definición adoptada por ASAP): Comprende a las transferencias que realiza la Administración Pública Nacional (APN) para financiar gastos corrientes y/o de capital de algunos agentes económicos, ya sea con el objeto de mantener fijo el precio de determinados bienes y servicios (como es el caso de los subsidios al transporte, al sector energético, y a la industria agroalimentaria), para atender el funcionamiento de las empresas públicas (como es el caso de las transferencias que hace el Tesoro a la empresa AySA), o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios).

39) Lombardi, M y otros (2014)

40) Navajas, F. y otros (2008)

41) El gasto público resulta progresivo cuando el porcentaje que reciben los sectores de menores ingresos es superior al de su participación en la distribución del ingreso. El gasto se considera pro-rico si los montos que reciben los sectores de mayores ingresos

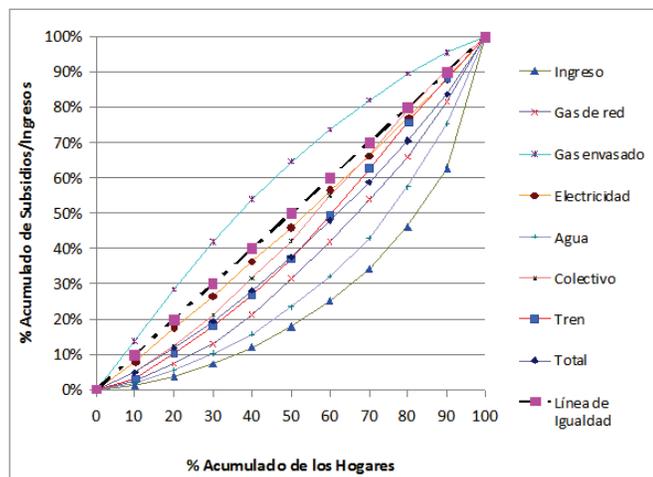
Tabla 4 - Distribución de los subsidios por hogar ordenado por IPCF⁴²

Dedil	Ingreso	Gas de red	Gas envasado	Electricidad	Agua	Colectivo	Tren	Total
1	1,30%	2,60%	13,80%	7,80%	2,20%	5,10%	3,30%	5,00%
2	2,50%	4,90%	14,80%	9,70%	3,60%	7,20%	7,00%	7,00%
3	3,60%	5,60%	13,50%	9,00%	4,70%	9,00%	7,80%	7,40%
4	4,70%	8,10%	11,90%	10,00%	5,40%	10,50%	8,80%	8,80%
5	5,90%	10,40%	10,70%	9,60%	7,50%	10,50%	10,30%	9,50%
6	7,30%	10,50%	9,00%	10,30%	8,80%	12,60%	12,30%	10,40%
7	9,10%	11,90%	8,30%	9,90%	10,90%	11,70%	13,20%	10,70%
8	11,80%	12,00%	7,40%	10,80%	14,30%	12,60%	13,00%	11,70%
9	16,50%	15,50%	6,10%	10,60%	18,00%	11,50%	12,70%	13,10%
10	37,30%	18,60%	4,40%	12,30%	24,50%	9,20%	11,60%	16,40%

Fuente: Lombardi, M. y otros (2014)

El gráfico 7 ilustra la distribución de los subsidios. La progresividad se demuestra en la medida que todas las líneas van por encima de la correspondiente a la de distribución del ingreso. Por ejemplo, se observa que mientras el 20% de los hogares más pobres reciben sólo el 3,80% del total de los ingresos, participan en los subsidios al gas por red en 7,50%. Sin embargo, si la distribución se compara con la línea de igualdad, es decir a cada hogar le corresponde igual nivel de subsidio, se tiene que el único subsidio que supera esta línea y, por lo tanto, es recibido principalmente por los hogares más pobres es el correspondiente al gas envasado. El 20% de los hogares más pobres recibe el 28,60% de este subsidio y el 40% más pobre el 54%. Sin embargo, si la comparación se realiza con la distribución de la Asignación Universal por Hijo se tiene que ésta es más progresiva y pro-pobre que cualquier subsidio aplicado a los servicios públicos, en el caso de la AUH en el 40% de los hogares más pobres se encuentran el 88,8% de los beneficiarios.⁴³

Gráfico 7 - Distribución por decil de los subsidios



Fuente: Lombardi, M. y otros (2014)

En este análisis se excluyen los subsidios al transporte por avión debido a sus características y razones, estos subsidios en gran medida se han destinado a revertir la situación de la empresa al momento de la expropiación que presentaba las siguientes condiciones: pasivos desproporcionados con el giro del negocio, flota reducida y en bajas

42) Ingreso per Cápita Familiar
43) Basualdo, E. y otros (2010)

condiciones de operación, desprestigio comercial y rutas desatendidas. La reversión de esta situación ha requerido varios años de aportes. Además, el régimen tarifario de este servicio es diferente al de los restantes regulados, en la medida que posee un sistema de bandas tarifarias, que se han modificado desde el 2002 en adelante, inclusive entre el 2001 y 2002 las empresas iniciaron una guerra tarifaria que produjo una reducción de la tarifa y en el 2005 ingresó al mercado LAN evidenciando que no existían mayores problemas de tarifas. De esta manera los aportes realizados por el Estado se asimilan a los que haría cualquier accionista hasta que la empresa alcance cierto nivel de operación diferenciándose sustancialmente de las transferencias recibidas por otros servicios en la medida que se trata de operaciones maduras.

4.3 Subsidios: Diseño

Del título anterior surge que si bien los subsidios son progresivos, son recibidos por todos los sectores sociales y más que proporcionalmente por los más ricos ¿Es posible focalizar mejor los subsidios? O inclusive ¿Son necesarios? Entiendo que estas preguntas tienen respuestas diferentes según el marco socioeconómico, el servicio y la región.

Desde el 2002 a la fecha se han realizado diversos estudios sobre cuál sería la mejor manera de aplicar subsidios a los diferentes servicios. Según el mecanismo por el que se otorgan pueden organizarse:⁴⁴

- 1) A usuarios individualizados como beneficiarios luego de comprobación previa de medios de vida del hogar (CPMV).
- 2) A usuarios que responden a determinadas características como zona de residencia o características de la vivienda (Tarifas cuasi catastrales - TCC)
- 3) Vinculado al nivel de consumo.
- 4) Generalizados y sin distinción, o uniformes y no focalizados (NF).

Mientras el primero tiene la máxima focalización en los usuarios que requieren el subsidio, en los siguientes se reduce progresivamente. Sin embargo, también es decreciente el costo transaccional. Por lo tanto, en la medida que el porcentaje de usuarios que requieren el beneficio de un subsidio es elevado, el esfuerzo de focalización pierde sentido por el alto costo transaccional de su implementación. El caso descrito de la tarifa social de agua y cloacas en el área metropolitana durante los primeros años de la crisis es un buen ejemplo de esto.

En otro sentido, los subsidios a la energía, antes reseñados, no sólo apuntan al precio final del servicio, sino también a reducir rentabilidades extraordinarias que se originan en el sistema de precios spot y que no contribuyen a una mejor asignación de los recursos. De hecho la implementación del FONINVEMEM estuvo destinada a que los excedentes se reinviertan en la actividad de generación, por lo tanto en el análisis de estos subsidios deben considerarse todas estas variables.

Se ha propuesto que los subsidios se relacionen con el nivel de consumo como una forma de mejorar la distribución hacia los sectores de menores recursos, sin embargo diversos estudios realizados para los servicios de electricidad y gas demuestran que existe una baja relación entre los niveles de consumo y los ingresos de los usuarios⁴⁵. Los errores de inclusión y exclusión son elevados⁴⁶, la suma de ambos es de aproximadamente 80% para la electricidad y 90% para el gas natural y es prácticamente constante sin importar el nivel de consumo. Es decir que si se beneficia a los usuarios que consumen hasta 50, 300 o 500 Kwh por bimestre el error es similar⁴⁷. En el caso del servicio de agua y cloacas, siendo la facturación para la mayoría de los usuarios sobre la base de variables catastrales un subsidio por consumo es inaplicable.

44) Navajas, F. y otros (2008)

45) Ver Foster, V. (Diciembre 2009), Navajas, F. y otros (2008)

46) Error de Inclusión: porcentaje de los beneficiarios del subsidio que no son pobres; Error de Exclusión: porcentaje de los pobres que no son beneficiarios del subsidio

47) Navajas, F. y otros (2008)

Como se observa no existen soluciones simples para la focalización de los subsidios. Sin embargo, a partir de la reducción de la pobreza se facilita la aplicación de subsidios relacionados con la CPMV. Por otra parte, durante los últimos 10 años la capacidad de gestión del Estado se ha fortalecido y ha sido posible la aplicación de la AUH de manera rápida y, como se vio, fuertemente focalizada en la población objetivo.

De todas maneras siguen sin responderse preguntas como qué servicios subsidiar, que parte de los mismos. Por ejemplo, en el caso de agua y cloacas se ha estimado que el subsidio a la conexión es progresivo, particularmente en el caso de agua. Esto es así como consecuencia que los sectores de menores recursos son precisamente los que en mayor porcentaje no disponen de estos servicios.⁴⁸

En el caso del transporte de pasajeros, el Estado ha realizado importantes inversiones en los últimos años, no parece que existan posibilidades de recuperar estas inversiones por medio de las tarifas. Por otro lado, las externalidades en servicios como los de saneamiento o transporte ferroviario justifican largamente la inversión estatal en los mismos. También de considerarse la introducción de la tarjeta SUBE que implica un subsidio para sus tenedores que podría profundizarse en la medida que está identificado el usuario.

5. LOS SUBSIDIOS Y UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el título previo se han planteado una serie de interrogantes: qué subsidiar, cómo y para qué. También se ha indicado que la AUH es más progresiva y pro-pobre que cualquier subsidio a los servicios públicos y podría suponerse que una modificación del destino de los fondos en favor de la AUH determinaría una inmediata mejora en la distribución. Sin embargo, el problema de los servicios públicos no se termina en los subsidios, los subsidios están relacionados con otros aspectos estratégicos de los servicios. De hecho pareciera que es necesario aumentar los niveles de inversión estatal en infraestructura y, de ser así, convendría realizar una reasignación de los fondos destinados subsidiar los gastos de operación de los servicios, destinándolos a mayores inversiones.

La estrategia y diseño de los servicios se plasma en sus marcos regulatorios. Durante el desarrollo del presente se ha señalado que los marcos regulatorios de los servicios se diseñaron para un modelo de operación y gestión que fracasó, que las inversiones durante los noventa fueron aún inferiores a las de la década perdida y que las ejecutadas a partir del 2003 si bien superiores son insuficientes para cumplir determinadas metas de desarrollo. Por otra parte, conviven servicios operados por los estados nacional, provinciales y municipales, con cooperativas y privados. Inclusive, en muchos servicios operados por privados parte de las inversiones están a cargo del Estado. Los marcos regulatorios de los noventa se focalizaron en la prestación privada de los servicios, sin considerar el resto de las alternativas.

Las inversiones en infraestructura son de importancia y se recuperan en el largo plazo, particularmente las relacionadas con agua y cloacas o las de generación hidroeléctrica y nuclear. Localmente no se dispone de financiamiento adecuado para estas inversiones, las posibilidades de financiarse externamente están influenciadas por el riesgo cambiario, a pesar de que la convertibilidad de alguna manera ocultó este riesgo en ese período no se realizaron inversiones en generación hidroeléctrica (la inversión en generación nuclear quedó reservada al Estado) y las relacionadas con la expansión en aguas y cloacas, que ejecutaron los privados, fueron financiadas, en general, por Organismos Multilaterales de Crédito. Inclusive se han señalado las dificultades que existen para cobrar el costo de la expansión, en el caso de agua y cloacas, a los beneficiarios.

48) Foster V. (Diciembre 2003)

El estado actual de las variables económicas tratadas en este documento (situación socio económica, necesidades de inversión y disponibilidad de financiamiento) no presenta mayores posibilidades de alteración en el mediano plazo, por esta razón parece el momento adecuado para revisar la regulación de los servicios y establecer las reglas para el largo plazo.

En los textos precedentes se han citado cambios parciales a la regulación. Uno que no se citó, pero de importancia, fue la ley de creación de ENARSA que permitió al Estado desempeñar un papel más activo en la determinación de los precios spot, el destino de los excedentes y las inversiones en generación. Sin embargo, sería conveniente un enfoque más integral para los servicios que determine no sólo las cuestiones relacionadas con los subsidios, sino la estrategia de expansión y prestación, las estructuras tarifarias y la relación entre las jurisdicciones.

En esta línea el marco regulatorio para los servicios de agua y cloacas de la Provincia de Buenos Aires, aprobado en el año 2003⁴⁹, posee aspectos de interés no sólo para dicho servicio, sino para el resto. En dicho marco, para determinar el objeto y magnitud de los subsidios, se especifica qué pretensión se tiene respecto de los ingresos tarifarios que, según la parte de los costos que cubran, pueden denominarse de la siguiente manera:

- a) Básicos: Suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento.
- b) Sustentables: Cuando además cubren los costos de capital destinados a mantener la calidad del servicio o las metas establecidas en este sentido.
- c) De Expansión: Cuando al anterior se agrega la cobertura de los costos de capital destinados a la expansión.

El orden previo, también debería ser el de prelación para el destino de los ingresos tarifarios. Dependiendo de la capacidad de pago de los usuarios debería tratarse de alcanzar el equilibrio básico y en lo posible el sustentable. De esta manera se garantizaría la independencia de los operadores en la gestión de los servicios y podría realizarse un eficiente control del cumplimiento de sus metas, sean operadores privados o estatales.

Los montos requeridos para la expansión, dependiendo del servicio, posiblemente requieran aportes estatales, tanto por limitaciones en la capacidad de pago de los usuarios como por la falta de financiamiento.

Otro aspecto de importancia es cómo se interrelacionan la Nación y las Provincias, y éstas con los Municipios. El aporte de fondos del Estado Nacional es importante hacia todas las regiones, pero sería conveniente evaluar si responde a las prioridades y necesidades insatisfechas de cada región y su complementariedad con los aportes locales.

Una cuestión no menor es que muchos servicios prestados por municipalidades o cooperativas se encuentran en difícil situación de sustentabilidad. Además, al poseer una escala reducida, afrontan importantes dificultades para mantener una estructura profesional y técnica adecuada para una gestión eficiente del servicio. Inclusive estas debilidades les impiden presentar proyectos para lograr aportes estatales destinados al financiamiento de las inversiones. La creación o fortalecimiento de estructuras provinciales destinadas a apoyar a estos servicios sería de gran utilidad.

Concluyendo, si bien parece acertado la disminución de los subsidios que se ha iniciado y realizar esfuerzos para su focalización, los subsidios deben considerarse como un aspecto más de la estrategia hacia los servicios y es en ese marco que conviene su análisis y determinación.

49) Decreto Nº 878/2003 de la
Provincia de Buenos Aires

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés, L., Diop, M. y Guasch, J. L. Un Balance de las Privatizaciones en el Sector Infraestructura, Revista Nueva Sociedad Nº 207, Enero – Febrero 2007. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3409_1.pdf Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- ASAP - Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional - Diciembre de 2013.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Diciembre 2001 – Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-020/index/assoc/HASH015f.dir/Azpia4.htm> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Baratchart, R. y Gesualdi, M. Precios de la energía, Precio spot real vs precio spot facturado. En Proyecto Energético. Revista del Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi” Año 29 N°98. Septiembre 2013. Disponible en: http://sitio.iae.org.ar/minisites/proyectoe/revistas/Proyecto_Energetico98_IAEMOSCONI.pdf Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Basualdo, E. (Coord.), Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. La asignación universal por hijo, a un año de su implementación. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012. EII-LAC-DB. Unidad de Servicios de Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, 28 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/3/53923/P53923.xml&xsl=/Transporte/tpl/plf.xsl&base=/Transporte/tpl/top-bottom.xsl> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales. Ministerio de Economía y Producción. La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992 – 1998. Mayo 1999. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/otros_trabajos_inversion.htm Fecha de acceso: 25 de Julio 2011.
- Equipo Técnico de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de Contratos de obras y Servicios Públicos y de su continuadora la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, Informes. Disponible en: <http://www.uniren.gov.ar/agua.htm> Fecha de acceso: 18 de Noviembre 2011.
- Informe Preliminar Cierre de Fase II - 26/06/02.
- Informe Final de Fase II - 04/11/02.
- ETOSS, “Tarifa Social”, Buenos Aires, Noviembre 2003. Disponible en: <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/index.htm> Fecha de acceso: 25 de Julio 2011.
- Fay, M. y Morrison, M. Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent developments and key challenges. IADB y World Bank. Washington, DC. 2006. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/AguaelectricidadFINAL.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- FMI. Energy subsidy reform: lessons and implications. Enero 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Foster, V. Hacia una Política Social para los Sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro. Banco Mundial. Documento de Trabajo Nº 10/03. Diciembre 2003. – Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/bm/Dt/10.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011
- Foster, V. Impacto Social de la Crisis Argentina en los Sectores de Infraestructura. Banco Mundial. Documento de Trabajo Nº 5/03. Buenos Aires, Abril 2003. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM2032.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011.
- Guasch, J. L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right. World Bank Institute. Development Studies Series. Washington, DC. 2004. Disponible en: <http://crgp.stanford.edu/events/presentations/gcr2/Guasch3.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011
- Komives, K., Foster, V., Halpern, J. y Wodon, Q. Agua, electricidad y pobreza. Banco Mundial. Washington, DC. 2005. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Resources/AguaelectricidadFINAL.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.
- Lentini, E. Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires. En Agua Sustentable/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC): Servicios de Agua potable, regulación y pobreza. 2007. Disponible en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11976602573Libro_2_Servicios_de_agua_potable_regulacion_y_pobreza_Nancy_Yanez_y_Rene_Orellan_a_Junio_2007_.pdf Fecha de acceso: 25 de Julio de 2011.

Lombardi, M., Mongan, J. C., Puig, J. y Salim, L. Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina. DPEPE N°09/2014, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Febrero de 2014. Disponible en: <http://www.cegla.org.ar/es/assets/NewFolder/informe-subsidios-pcia-bs-as.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Navajas, F. Alejo, J., Cont, W., Hancevic, P., Marchionni, M., Sosa Escudero, W. y Urbiztondo, S. Tarifa social, en los sectores de infraestructura en la Argentina. FIEL. Buenos Aires. Noviembre 2008.

Polanski, M. La Gestión Privada de los Servicios Públicos en Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la Republica Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires Diciembre 2004 Disponible en: <http://www.fundacionfines.org.ar/12-2004/documents/pdf/AgendaAnotadaBorrador.pdf> Fecha de acceso: 26 de Julio de 2011.

Seillant, H. Instrumentos Financieros y de Tarifas Usados en la Renegociación de la Concesión de Aguas Argentinas. En Esquemas de Financiamiento del Sector Agua en México: Lecciones de la Experiencia Nacional e Internacional. CONAGUA, ANEAS, PPIAF y Banco Mundial. México DF. Noviembre 2005 - Disponible en: <http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Mexico%20Esquemas%20de%20Financiamiento%20del%20Sector%20Agua%202005.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.

Seillant, H. Los servicios públicos: agua y cloacas. Una propuesta para la equidad y la inclusión. III Congreso Anual "Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década". AEDA Buenos Aires, Agosto 2011 Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/aeda/congreso/2011/seillant.pdf> Fecha de acceso: 18 de Noviembre de 2014.