Algunas consideraciones respecto del marco regulatorio eléctrico en la provincia de Santa Fe y su importancia para la cadena de valor agroindustrial

Angel Sainz - Damián Bleger

En la modernidad que nos toca vivir, la energía ocupa un lugar central para el desarrollo de las actividades necesarias del ser humano.

Introducción a cargo del Dr. Damian Bleger, Coordinador Comisión de Energía Bolsa de Comercio de Rosario.

En la modernidad que nos toca vivir, la energía ocupa un lugar central para el desarrollo de las actividades necesarias del ser humano. Hoy requerimos más y mejor energía para poder utilizar toda la tecnología que nos ofrece este nuevo mundo (internet de las cosas, inteligencia artificial, la hiperconectividad virtual y real). Un marco regulatorio, no es más que tener establecido de antemano las reglas de juego, los derechos y las obligaciones. Como no es imaginable que un simple juego -como por ejemplo el futbol- no cuente con un reglamento previo conocido por todos los actores (jugadores, técnicos, hinchas), lo mismo sucede con los servicios energéticos, los cuales son indispensables para el progreso y el bienestar general.

Hoy tenemos la suerte de poder contar con el aporte del Ing. Angel Sainz, especialista en el tema, que nos va explicar cómo fue la experiencia en nuestra Provincia de Santa Fe, con la Empresa Provincial de Energía (EPE), empresa distribuidora de excelencia a nivel nacional. A nuestro entender falta esta herramienta reguladora para poder traer más claridad a la mesa de juego energética.

Nota completa a cargo del Ing. Angel Sainz.

1. ¿Por qué es importante el marco regulatorio en el sector de distribución eléctrica?

A diferencia de la mayoría de las actividades, el servicio de distribución eléctrica presenta una característica denominada *"subaditividad de costos"*, que significa que la presencia de dos o más prestadores en el mismo área aumenta el costo del servicio. Pueden coexistir distintas distribuidoras en una jurisdicción pero cada una actuando como único prestador del servicio en su zona, lo que define a la actividad de distribución eléctrica como *"Monopolio Natural"*.

El carácter de Monopolio Natural impide entonces la coexistencia y competencia entre prestadores, motivo por el cual la actividad de distribución requiere ser regulada:

* Para *limitar los precios del servicio*
* Para incentivar la calidad y eficiencia en su prestación

La necesidad de regulación para evitar el abuso de posición dominante por parte del único prestador se ve además acentuada por el carácter esencial del servicio público de electricidad, tanto para la vida de las personas como para el desarrollo de cualquier actividad productiva. En efecto, la necesidad de energía eléctrica es continuamente creciente desde que existe, principalmente por nuevos usos cuya incorporación supera los ahorros por mejoras de eficiencia en artefactos y equipos. También se registra un requerimiento de mayor calidad del servicio público, producto de la importancia y sensibilidad de estos nuevos usos, resultando de ello una menor tolerancia a deficiencias en el suministro.

Los objetivos esenciales de la regulación del servicio público de electricidad pueden resumirse en dos: *"calidad suficiente y precio razonable" / "costos eficientes"*, sostenibles en el tiempo.

El mayor o menor éxito en el logro de estos objetivos depende de la calidad de la regulación, que debe ser diseñada con criterios de eficiencia, sustentabilidad y previsibilidad.

2. Regulación actual y antecedentes

El servicio eléctrico en la provincia de Santa Fe es prestado por un conjunto de Cooperativas, algunas comunas y La Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe, una de las distribuidoras eléctricas más importantes de la República Argentina. Muchos de sus clientes son empresas agroindustriales, productores agropecuarios, casas de corretaje, cooperativas agropecuarias, productores y establecimientos de faena de cerdos y ganado vacuno, etc.

La importancia que adquiere la calidad del servicio y el costo de la energía en los costos de producción, operación y/o explotación del sector comercial, agroindustrial, industrial y de servicios de la provincia de Santa Fe siempre es preocupación para las firmas que integran estos sectores.

El marco regulatorio actual en la provincia de Santa Fe está constituido esencialmente por la ley 10.014 del año 1986, mediante la que se crea la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe y se establece su estatuto orgánico.

Esta fue oportunamente una buena ley que facilitó el crecimiento de la infraestructura eléctrica provincial hasta lograr actualmente una cobertura prácticamente completa de la demanda. No obstante, en sus 30 años de vigencia se han registrado diversos cambios que junto a los desafíos del futuro próximo requieren su actualización y ampliación.

En el año 1999 se sancionó la ley provincial N° 11.727 que establecía la privatización de la EPE manteniendo vigente la ley 10.014 hasta la transferencia del servicio a la nueva concesionaria. La ley 11.727 fue derogada en el año 2006 por ley N° 12.700.

Posteriormente se presentaron proyectos de ley (PL) para modificar el marco regulatorio, logrando alguno de ellos media sanción legislativa pero en todos los casos perdiendo luego estado parlamentario.

Y en el año 2013 el poder ejecutivo provincial puso en marcha un proceso para elaborar un nuevo marco regulatorio eléctrico, contemplando la participación de los actores del sector eléctrico y del resto de la sociedad, y contratando el apoyo de expertos en regulación de servicios públicos mediante aportes del Consejo Federal de Inversiones. Como resultado se obtuvo en setiembre de 2015 un anteproyecto de ley (APL) y una primera versión del conjunto de normativas específicas necesarias para su implementación práctica, quedando pendiente completar el proceso de participación y consenso interrumpido por las elecciones y posterior cambio de gobierno.

A poco más de un año de asumir, el nuevo gobierno retomó el proyecto y tras una nueva etapa de revisión con los actores del sector y consulta con especialistas se completó en setiembre de 2017 una segunda versión del APL, finalmente no presentada en la Legislatura. Dos meses antes el presidente de la Cámara de Diputados presentó un proyecto de ley de nuevo marco regulatorio eléctrico, también basado en el anteproyecto de setiembre de 2015 con modificaciones.

En el gráfico siguiente se resumen los antecedentes descriptos a partir de 2013, mostrándose en tonos de azul los PL o APL relacionados con los resultados del proceso iniciado en ese año. En él se incluye el PL presentado en setiembre de 2020, parcialmente coincidente con el APL de setiembre de 2017, y finalmente en diciembre de 2020 se consigna también el anuncio por parte del actual gobierno provincial de un APL luego no presentado en la legislatura, en este caso en color verde por no derivarse de los trabajos anteriores:



3. Contenidos principales del marco regulatorio

A continuación se sintetizan los contenidos principales identificados y desarrollados mediante el proceso iniciado en 2013, que con matices se incluyen en casi todos los proyectos antes citados.

El marco regulatorio se divide en dos herramientas normativas:

i) **Ley** que define el diseño institucional y regulatorio;
ii) **Instrumentos de implementación** de lo establecido por la Ley, compuestos por normas y procedimientos de carácter técnico.

En relación a los contenidos de la ley se destacan los siguientes aspectos:

I. Diseño Institucional.

Implica la asignación de Funciones políticas, de supervisión regulatoria y operativa. En efecto:

Función Política: La Autoridad Política es el Poder Ejecutivo, a cargo del Poder concedente (Autoridad administrativa, designación directores, etc). Comprende la definición de la Política energética, con el análisis de subsidios, promociones,

Energías Renovables, URE, etc.

Función de Supervisión Regulatoria: Agencia u Organismo Técnico de Supervisión Regulatoria, a cargo de la regulación específica, su implementación, control y sanciones y la resolución de conflictos.

Función Operativa: Comprende reglas uniformes para todos los Prestadores (EPE, 60 Cooperativas y 2 Comunas).

II. Agencia Técnica de Supervisión Regulatoria (ATSR)

Esta agencia está diseñada para asegurar la idoneidad, capacidad e imparcialidad necesarias para asegurar calidad en las decisiones regulatorias. Las mismas deben ser transparentes, consistentes y previsibles mediante:

- Un adecuado procedimiento de designación y renovación del directorio;
- Autonomía de recursos;
- Existencia de procesos de Consulta Previa ante decisiones relevantes;
- Constitución de un Consejo Consultivo que facilite comunicación con la sociedad.

III. Formalización del rol de las Cooperativas

Implica el reconocimiento de las Cooperativas Eléctricas como Prestadores del Servicio Público Eléctrico (SPE) bajo el concepto de uniformidad regulatoria (tarifas, calidad, normas técnicas). Se definen además los requisitos de las concesiones con su delimitación, zonas, plazos, etc.

IV. Cuadro Tarifario Único para toda la provincia,

La Ley debe establecer un cuadro tarifario único, independiente de la localización geográfica y el prestador. Abordará los siguientes aspectos

- Metodología única de determinación de Costos Reconocidos (CR) y Cálculo Tarifario;
- Criterios de suficiencia financiera, eficiencia económica, equidad geográfica y distributiva, uso racional, simplicidad y transparencia;
- Fondo Compensador de diferencias entre Tarifa Única y CR para cada prestador.

V. Régimen de Calidad Único para toda la provincia

La Ley debe explayarse con suficiencia en el tema de la calidad del servicio, tanto del producto técnico como la atención comercial. Fija la vinculación del Régimen de Calidad con las tarifas y el Régimen Tarifario. Establece los Reglamentos uniformes para los prestadores y las sanciones a prestadores por incumplimientos del régimen de calidad. Otro tema relevante es el resarcimiento a los usuarios afectados.

VI. Derechos de Usuarios y Protección Ambiental (tutela jurídica)

Este tema comprende:

- El Reglamento de Suministro establecido por la ATSR;
- La previsión de derechos y obligaciones de usuarios y prestadores;
- El procedimiento de reclamos con una primera instancia ante el prestador y luego ante la ATSR;
- La participación de los usuarios en decisiones clave y los procesos de Consulta Previa

VII. Potenciación de Figura Jurídica y Objeto de la EPE

La operación de la EPE como Sociedad del Estado está contemplada desde el año 2017 en todos los proyectos. Hay coincidencia con esta figura jurídica. La ley debe contemplar además los siguientes temas:

- Carácter intransferible y limitación de operaciones sociales que afecten su patrimonio;
- Adecuado procedimiento de designación del Directorio;
- Ampliación del objeto: Habilitación de actividades complementarias para aprovechar externalidades positivas de la distribución eléctrica;
- Ampliación de atribuciones: especialmente herramientas de financiamiento;
- Habilitación de alianzas público-públicas y público-privadas para actividades complementarias.

VIII. Otros Aspectos

- Esquema de remuneración del Servicio Público Eléctrico para Alumbrado Público;
- Tratamiento tarifario de la Energía Distribuida Renovable;
- Normalización de tributos sobre el Servicio Público Eléctrico relacionados con Municipalidades y Comunas;
- Fondo de Electrificación Rural.

4. Comentarios particulares sobre el tema:

Si bien todos los contenidos son importantes, conviene comentar algunos especialmente relevantes:

• **Funciones técnicas:** Una vez separada la función política de las funciones de supervisión regulatoria y operativa, caracterizadas ambas por su carácter esencialmente técnico, es fundamental asegurar a estas últimas condiciones adecuadas para desempeñar su rol satisfactoriamente. De la observación de casos exitosos surgen dos importantes:

- Una refiere a la calidad de la conducción del organismo de supervisión regulatoria y de los prestadores, favorecida en el caso de los organismos y de prestadores estatales por procedimientos diseñados para lograr idoneidad y evitar cambios bruscos en su composición;

- La otra es la autonomía de recursos por parte del organismo de control regulatorio, normalmente obtenidos de cargos específicos sobre la facturación del servicio no relevantes en magnitud pero sí importantes para favorecer su ecuanimidad.

• **Tarifas y reglamentos:** Actualmente las tarifas y condiciones de prestación del servicio público eléctrico difieren según la ubicación geográfica de los usuarios porque los costos de la distribución eléctrica dependen de la densidad de demanda del área abastecida por cada prestador. Esto implica asimetrías entre usuarios y tarifas más elevadas en zonas alejadas y menos pobladas, atentando contra el desarrollo del interior provincial y contribuyendo a un círculo vicioso de concentración de población y actividades productivas.

Por ello es importante el establecimiento de un cuadro tarifario único en toda la provincia mediante un fondo compensador de diferencias con los costos reconocidos a cada prestador, acompañado de reglamentos también únicos sobre calidad, suministro y extensión de redes. El esquema sería similar al aplicado en la provincia de Buenos Aires, mejorado a partir de esa experiencia cercana y adaptado a las particularidades de Santa Fe.

• **Rol de las Cooperativas:** La homogeneidad de condiciones para todos los usuarios de la provincia requiere el reconocimiento formal como prestadores del SPE de las cooperativas y comunas que actualmente atienden la demanda eléctrica en la cuarta parte del territorio provincial. Este aspecto central para el tratamiento igualitario de los santafesinos es también una necesidad histórica de las cooperativas y las federaciones que las nuclean, manifestada expresamente durante las dos etapas de discusión y consenso del nuevo marco regulatorio desarrolladas en 2014/2015 y 2017.

• **Herramientas de gestión:** Los prestadores deben afrontar satisfactoriamente el compromiso de cumplir con el régimen de calidad contando para ello con ingresos tarifarios resultantes de los costos reconocidos por la autoridad regulatoria, cuyo cálculo supone que los prestadores disponen de las herramientas de gestión utilizadas normalmente para el desarrollo eficiente de la actividad. El cambio de figura jurídica y ampliación del objeto de la EPE antes citado permite a esta empresa disponer efectivamente de algunas de estas herramientas no contempladas o restringidas por la regulación actual.

5. Instrumentos de implementación

Estas herramientas normativas deben ser definidas en parte por la Autoridad Política y en parte por la Agencia u Organismo de Supervisión Regulatoria a crearse para cumplir con el rediseño institucional dispuesto por la futura Ley (todos los proyectos citados coinciden en la necesidad de este nuevo actor) y además deben ser puestas en práctica para posibilitar la implementación concreta de los principios regulatorios en ella definidos.

Dada la especificidad y complejidad técnica asociada al desarrollo de estas normas y procedimientos, y considerando también que una vez diseñada la metodología de determinación de Costos Reconocidos a cada prestador y cálculo del cuadro tarifario, su primera aplicación práctica requiere recursos y tiempos relativamente importantes especialmente para relevar y procesar los datos físicos y comerciales de todos los prestadores incluyendo la correspondiente campaña de caracterización de cargas.

Por esta razón, y a fin de minimizar los tiempos del proceso de implementación del nuevo marco regulatorio, resulta conveniente iniciar el desarrollo y -en algunos casos- primera aplicación de estos instrumentos, de modo que la Autoridad Política y en particular la de Supervisión Regulatoria puedan disponer de un primer conjunto de normas, procedimientos y resultados al momento de comenzar a funcionar esta última, sin perjuicio de las revisiones y modificaciones que ambos estamentos consideren pertinentes.

Los siguientes son los principales instrumentos normativos y procedimentales necesarios para la implementación del nuevo marco regulatorio:

- Metodología de determinación de Costos Reconocidos y Tarifas;
- Régimen Tarifario y Reglamentos de Suministro y de Extensión Redes;

- Régimen de Calidad;
- Modelo de Contrato de Concesión a las Cooperativas Eléctricas y Comunas que actualmente prestan el servicio eléctrico;
- Diseño organizacional de la Agencia Técnica de Supervisión Regulatoria;
- Diseño de los Procesos de Transición desde el actual al nuevo marco regulatorio eléctrico, de modo de posibilitar una adaptación gradual que evite perjuicios sobre usuarios y/o prestadores.

6. Etapas del proceso de cambio de marco regulatorio

A fin de ordenar aspectos citados más arriba, se muestran a continuación los cinco pasos del camino a transitar para la reformulación integral del marco regulatorio eléctrico en la provincia de Santa Fe:



El primer paso consiste en elaborar el APL mediante un proceso orientado a lograr dos atributos: ***calidad*** de la propuesta, esencial para el buen funcionamiento futuro del servicio, y ***consenso*** con los actores involucrados, tanto los del sector eléctrico como los usuarios y la sociedad en general, necesario para dotar al PL del respaldo suficiente para su aprobación.

Como dijimos, la ley es el primer componente del nuevo marco regulatorio y debe establecer plazos para la adaptación institucional en ella dispuesta. En esta etapa resulta útil contar con un primer diseño de la ATSR que agilice su creación y puesta en funcionamiento, y posteriormente disponer de una primera versión del resto de los instrumentos de implementación que completan la nueva regulación, para facilitar su optimización, aprobación formal y aplicación práctica.

Por último, el proceso de transición debe diseñarse para pasar de manera no traumática desde las condiciones iniciales, tan diversas como la cantidad de prestadores, a la aplicación plena de una normativa nueva y homogénea en todo el territorio provincial.