

## **JORNADA PREPARATORIA DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL PATAGÓNICO: "EL FUTURO DE LA ENERGÍA"**

**Conferencista: Ing. Guillermo Cappadoro**  
**Trelew – Chubut – diciembre 4 de 2009.**

### **ENERGÍA ELÉCTRICA Y TARIFAS**

La Fundación Patagonia Tercer Milenio y el Sindicato Regional de Luz y Fuerza de la Patagonia, me confiaron la misión de hablar sobre tarifas de los servicios públicos (en especial los del sector energía) en este particular momento de Argentina.

No es algo fácil, pero vamos a intentar responder al desafío. En realidad, una opción más sencilla sería contarles como se calcula y diseña una tarifa, orientando así la charla hacia los aspectos técnicos y económicos y los criterios de asignación de costos.

Pero teniendo en cuenta el enfoque de esta Jornada, me pareció más interesante hablar con ustedes sobre los aspectos políticos, institucionales y sociales que están implícitos en una tarifa.

Argentina en los 90 produjo una profunda reforma del rol del Estado, en particular en lo referido a la prestación de los servicios públicos esenciales, caracterizada por la reducción significativa del Estado en la administración directa y en la capacidad de gestión para el control de las actividades transferidas al sector privado.

Desde el colapso del modelo de convertibilidad en el año 2001, Argentina está intentando sintetizar un modelo alternativo.

En medio de ese intento, cabe que reflexionemos sobre todo lo que está implícito detrás del modo de prestación de un servicio o, más aún, en la tarifa que los usuarios pagan como retribución del mismo.

La forma como se prestan los servicios públicos en un país debe ser compatible con las ideas filosófica y política que fundamentan la concepción del Estado y su rol, las normas constitucionales y jurídicas y el ordenamiento y organización de la administración que regula en la práctica las actividades y relaciones económicas del sector público y privado.

La ausencia de esa compatibilidad o las múltiples formas que se ponen en práctica para transgredirla son causa oculta de muchos conflictos entre jurisdicciones, agentes y aún entre distintas reparticiones del propio Estado.

Hagamos un rápido recorrido histórico para identificar los principales hitos en la evolución del concepto del servicio público en nuestro País. Aquí sólo tendremos tiempo de referirnos a ellos brevemente, pero les recomiendo releer algunas de las publicaciones que tratan el tema, garantizándoles que les va a sorprender la vigencia que tienen antiguas discrepancias sobre el rol del Estado que nos han acompañado en toda nuestra historia.

Remontémonos a las épocas de nuestra organización nacional, porque ya desde ese momento, los originales y valiosos aportes de Juan Bautista Alberdi para la redacción de la Constitución de 1853, establecieron claramente la titularidad estatal de los servicios públicos, (Art. 67), diferenciándose claramente de los criterios sostenidos en ese sentido por la constitución norteamericana. Los constituyentes argentinos, por un lado, estimularon y tutelaron los bienes privados como garantía de libertad económica y, por otro, establecieron la obligación del Estado de provisión de los bienes públicos (a través del propio Estado o sus concesionarios para "...propender al adelanto material del país..." y "...afianzar la paz y la tranquilidad de la República...")

Es muy interesante revisar como se incorpora el servicio público como concepto normativo en nuestra primera legislación mediante disposiciones de crédito público, en 1853 construcción de obras públicas y prestación de servicios, concesión para construir el ferrocarril Paraná-Córdoba en 1855, y bases para la prestación del servicio ferroviario, servicio de Correos y Mensajerías (1855), régimen del servicio de Faros (1872) y Telégrafos (1875).

Pueden extraerse elementos de juicio muy ricos analizando los criterios o doctrinas que se opusieron a las ideas de Alberdi plasmadas en la Constitución. Esta influencia, destinada a torcer la orientación original, se ejerció a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y fueron sus principales impulsores Sarmiento, Mitre, Vélez Sársfield y Calvo, casi todos tratando de

incorporar interferencias provenientes de la doctrina angloamericana y del derecho administrativo francés de los servicios públicos.

La vigencia de la Constitución Nacional de 1949, consagrada por el Peronismo, formalizó la nacionalización de los servicios públicos iniciada en 1945, pasando el Estado a ejercer la administración directa de los mismos. La Constitución de 1949 avanzó sobre otros aspectos del rol del Estado y limitó los derechos absolutos de los particulares en función social. En ese período se concretó gran parte de la infraestructura básica con que contó el país para su desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, haciendo efectiva la idea de Alberdi respecto a la obligación del Estado en la creación de las condiciones de desarrollo y progreso (Artículo 67 de la Constitución de 1853)

Luego del golpe de Estado que declaró nula dicha Constitución, en el lapso 1955 a 1983, con algunos intervalos y evitando detalles, se desarrolló un proceso sistemático de vaciamiento de las funciones del Estado y de la intervención de éste como administrador de los servicios públicos, es decir, todo lo que se había creado a partir de la Constitución de 1949 fue vaciado.

En Argentina, durante la última década del siglo XX, se produjo la reforma de la Constitución de 1853 y se desarrolló un proceso de transferencia al sector privado de numerosas actividades relacionadas con los servicios públicos que venía realizando el Estado desde 1945.

En realidad, contra la forma en que se presentan habitualmente los cambios introducidos en la reforma de la Constitución de 1994, en lo que respecta al tema que estamos tratando, creo que es importante destacar que los constituyentes volvieron incorporar de manera explícita en el texto constitucional (artículo 42) el concepto de servicio público, así como los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Por otra parte, el proceso de privatización de los servicios públicos surgió como consecuencia del agotamiento del modelo de Estado empresario (que resistió demasiado tiempo si se toma en cuenta el permanente y deliberado saqueo a que fue sometido) y fue realizado en forma extremadamente rápida, impidiendo vincular las medidas administrativas a una nueva concepción del Estado y a su vinculación con la sociedad en su conjunto. En su ejecución se mezclaron como fundamento de los cambios, razones de urgencia, ideológicas, presiones externas y otras de menor importancia. Este vertiginoso proceso "exportó" soluciones sin "traducciones", desde

Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España, resultando en algunos casos contradictorias entre sí o incorporando figuras, como los entes reguladores autónomos, ajenos a la idiosincrasia local.

El marco ideológico en el que se inscribió este proceso, fueron las ideas neoliberales, cuyo mayor avance mundial se concretó en esa década, sobre la base del soporte internacional que le otorgó el Consenso de Washington. Allí se vaticinó el fin de las ideologías, de la historia, del Estado, de la regulación, de la planificación y del concepto de servicio público, definiendo a este último como un concepto perimido, que ya había cumplido su misión, la de haber permitido a las sociedades subdesarrolladas avanzar hasta el actual grado de prosperidad.... En materia de inversiones (item esencial en servicios capital intensivos) se eliminaron los mecanismos existentes de acumulación de capital local a través de las tarifas (fondos específicos), suponiendo que el sistema financiero podría ofrecer capital a tasas bajas para soportar la expansión del sistema.

En el año 2001 colapsó en Argentina el modelo de convertibilidad y nuestro país pasó a los ojos de Estados Unidos, del FMI y de los organismos internacionales de crédito, de ser ejemplo en manejo de la economía a paria del sistema financiero internacional.

Argentina quedó sin reservas, sin acceso al crédito, con su aparato productivo seriamente dañado y el Estado reducido a su mínima expresión y con una elevada incapacidad de gestión, producto de la expulsión de la mayoría de sus mejores cuadros.

La recuperación de Argentina después de tocar fondo, admiró al mundo y echó por tierra el vaticinio apocalíptico de los "economistas" acreditados en los medios de comunicación.

Las administraciones de Duhalde y Kirchner avanzaron pragmáticamente estableciendo las condiciones necesarias para permitir la recomposición de la actividad económica y una distribución de ingresos y recursos que posibilitó sacar con rapidez de la pobreza extrema a millones de argentinos excluidos como consecuencia del modelo económico precedente. Esta visión pragmática indujo al Estado a cubrir la emergencia con inversiones propias.

En materia de servicios públicos se vienen instrumentando negociaciones con los concesionarios, aplicación de subsidios, concreción de inversiones en obras de infraestructura, impulso a la diversificación de la matriz energética, todas medidas que tienen como principal objetivo abastecer la demanda. Teniendo en cuenta ese objetivo, lo hecho ha sido exitoso.

Ahora bien, pasados casi diez años del momento en que colapsó el modelo económico anterior y habiendo sorteado el peligro de una crisis de abastecimiento de cualquiera de los servicios esenciales, creo que está llegando el momento de empezar a reflexionar sobre algunos aspectos más profundos relacionados con la prestación de los servicios públicos, en especial aquellos que le aseguren mayor previsibilidad técnica y económica, más solidez y coherencia institucional y una mejor compatibilidad entre el soporte jurídico y las normas administrativas y contratos de concesión. Dejamos aparte por su importancia la resolución del problema de la obtención del capital necesario para la expansión del sistema energético, en condiciones compatibles con el marco jurídico, regulatorio, económico y tarifario, teniendo en cuenta en este último caso, el impacto social y macroeconómico de las tarifas. Ese problema es de una complejidad considerable y el enfoque de "corto plazo" adoptado hasta hoy no garantiza su solución.

Para realizar esta tarea es necesario revisar en profundidad estos temas que simplemente nos hemos limitado a enunciar en la charla. Cómo llegamos a la situación en que hoy nos encontramos? Por qué venimos recorriendo este oscilante sendero de soluciones? Qué experiencias podemos sacar del análisis de lo que hicimos desde 1853 hasta hoy? No crean que es inútil retroceder hasta Alberdi, porque Argentina no comenzó a pensar el tema de los servicios públicos cuando nacimos los que estamos acá; hay detrás una rica historia que nos precede, una secuencia que fue dejando marcas en nuestra memoria colectiva. A esa memoria debemos acudir cuando se necesita otorgarle coherencia a la forma como se prestan los servicios públicos en relación con: lo que establece nuestra Constitución, las conclusiones que nos dejan las experiencias previas y las necesidades de corto y largo plazo que se derivan de la actividad social y productiva de nuestra población.

Además de estos aspectos vinculados con el diseño del esquema de organización y administración y su soporte jurídico y normativo, me parece necesario señalar dos objetivos imprescindibles:

- Impulsar con urgencia acciones destinadas a recuperar la capacidad de gestión del Estado en el sector energético.
- Reformular globalmente el sistema de regulación y control de los servicios públicos concesionados.

La experiencia nos ha demostrado que la regulación, es decir el dictado de normas relacionadas con las condiciones en que se llevan a cabo las prestaciones, no deberían salir del ámbito del Estado que es quien retiene la responsabilidad última sobre el servicio prestado. Sí podrían mantenerse en los entes actuales las funciones de control, modificando sustancialmente la forma en que se lleva a cabo el mismo y los regímenes de penalidades y sanciones vigentes.

Un aspecto específico nuevo es el proceso de integración que se está desarrollando entre los países de nuestra región. No podemos pensar en un esquema de administración de los servicios públicos sin incorporar temas como el uso compartido de recursos primarios o la posibilidad de integrar la infraestructura de transporte.

Una acotación final. Fui invitado a hablar de tarifas y no he dicho una sola palabra sobre ellas. En realidad la tarifa resume en sí todos los criterios que se han utilizado para definir las condiciones en que se concretarán las distintas actividades que componen a un servicio público determinado. El nivel de las tarifas son el producto de una serie de decisiones previas tales como: el tipo de recurso primario utilizado, el nivel de calidad exigido al servicio, la opción tecnológica seleccionada para las instalaciones, los diferentes subsidios que pudieran aplicarse, la carga impositiva vigente, el acceso a fuentes de financiamiento compatibles con la actividad, etc.

La coherencia, compatibilidad y previsibilidad entre todos estos aspectos se logra con un enfoque que los integre y esa visión es una deuda que tenemos quienes, como los que estamos participando de esta charla, somos actores de la prestación de los servicios públicos.