

***Tarifa Social en servicios públicos privatizados.  
Su aplicación en el servicio de electricidad en la provincia de Buenos Aires,  
y en el servicio de saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup>.***

**1.- Introducción**

Las profundas transformaciones de los años 90 conformaron un nuevo mapa social, redefinieron la agenda pública y reconfiguraron los marcos institucionales. En este contexto de transformaciones, se esperó que la sociedad civil se desempeñe como sustituto del Estado, como reparadora de las consecuencias negativas de los mercados y conforme ámbitos para la resolución de las más diversas problemáticas sociales.

Este nuevo escenario redefinió por un lado, la concepción del rol del Estado y la gestión pública y, por otro, el concepto de gobernancia (governance). Esta gobernancia hace referencia “al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno de las políticas públicas”. (Martínez Nogueira 2001: 83)

Si bien esta cuestión no está definitivamente resuelta, este trabajo pretende dar cuenta de las prácticas de actores gubernamentales, de la sociedad civil, concesionarias y de usuarios en torno a la cuestión del acceso y consumo de dos servicios públicos privatizados: el servicio de saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y del servicio eléctrico en la provincia de Buenos Aires, específicamente en la ciudad de Mar del Plata. En este contexto pueden señalarse tres lógicas de actuación de estos actores:

- Las prácticas de las empresas concesionarias – particularmente de Aguas Argentinas (AASA) y EDEA S.A.- en torno al mantenimiento, extensión de las redes y servicios y la cobrabilidad de los mismos.
- Las prácticas políticas que conciernen a la regulación de la prestación de los servicios, que tienen como actores claves a los entes reguladores creados con el propósito de regular y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión de los servicios públicos privatizados.
- Las prácticas de gestión de la demanda en torno al acceso y consumo de estos servicios públicos privatizados llevadas a cabo por diferentes actores de la sociedad: ONGs, sindicatos, asociaciones de usuarios y de consumidores.

Estas lógicas de actuación de los actores entran en conflicto debido a intereses encontrados en el contexto de la concesión de los servicios públicos y, particularmente, se cristalizan en el debate en torno a la tarifa social. “La tarifa social”, que emerge de los conflictos originados alrededor de usuarios morosos y con cortes de servicio. Puede ser definida según la connotación política y los actores que la postulan, desde una tarifa menor o precio diferenciado, para garantizar el pago de familias con bajos ingresos que no pueden afrontar el costo de los servicios, hasta quines la definen como una tarifa justa en contradicción con la rentabilidad de las empresas concesionarias de los servicios y por lo tanto reivindican una intervención más activa de la función reguladora del Estado

**2.- Contexto de la privatización**

La privatización de los servicios públicos llevada a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional –enmarcadas en un proceso de mayor ajuste y reforma del Estado- fue una de las medidas de mayor impacto en la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad en los años 90.

En la medida que la crisis económica fue agudizándose a lo largo de la década y en particular pos devaluación, las prácticas de los usuarios en relación a los consumos de los servicios públicos sufrieron diferentes niveles de adecuación y repercusión:

- Reducción del consumo con el fin de controlar gastos.
- Sustitución del servicio original por un plan de pago más flexible.
- Morosidad ante la dificultad de enfrentar el pago del servicio.
- Desconexión total (voluntaria o involuntaria) del servicio

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de la tesis de la licenciatura en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Esta degradación en la capacidad del pago del consumo de los usuarios motivó la intervención de actores heterogéneos del conjunto de la sociedad, que instalan en el debate público, el acceso y consumo de los servicios públicos privatizados. Si bien la solución transitoria para algunos usuarios significó adoptar otras modalidades de acceso al servicio (sustitutos, tarifas controladas), en el caso de electricidad y agua no existe la posibilidad de tal medida por lo que los usuarios van camino a la desconexión del servicio o en su defecto a colgarse del tendido de cables o a pinchar los caños de agua.

En este contexto, la progresiva politización, demanda y aceptación de una tarifa social implicó un nuevo espacio de discusión respecto de que debe contemplarse una realidad social no prevista en el diseño original de esta experiencia de concesión de servicios públicos, esto es, junto a la falta de acceso: la sostenibilidad de los servicios públicos privatizados por la incapacidad de pago de los usuarios.

En el trabajo presentaremos críticamente dos casos: uno, surgido de la demanda de la sociedad civil en el servicio eléctrico en una localidad del interior de la Provincia de Buenos Aires, que se “cristalizó” en acciones que derivaron en una Tarifa de Interés Social, sustentada bajo una ley provincial. Otro, vinculado a la provisión de saneamiento (agua corriente y cloacas), que constituyó una experiencia única en el Área Metropolitana, que derivó en un arreglo público - privado entre el ente regulador (ETOSS) y la empresa privatizada (Aguas Argentinas S. A.), cristalizándose este arreglo en un Programa de Tarifa Social para usuarios del área de la concesión.

Estos casos muestran la tensión entre la privatización de servicios públicos y la pretensión desde el Estado de atender a sectores de población de bajos recursos.

### **3.- Alcances de la concesión de los servicios públicos domiciliarios.**

La concesión de los servicios públicos implicó cambios en las prácticas de actores sociales y gubernamentales y produjo impactos alrededor del acceso y consumo de los servicios.

En primer lugar, la concesión de los servicios públicos alteró la relación entre usuarios y servicios prestados por las empresas públicas, pasando a redefinirse como una vinculación cliente – usuario de servicios públicos privados en el marco de una relación de mercado cautivo sin posibilidades de acceder a otro proveedor. Sin embargo, en este tipo de mercado, el usuario de servicios públicos privatizados no se enmarca en una categoría estricta de cliente, puesto que le está negado el derecho clientelar de elegir libremente entre proveedores independientes, ya que sólo puede adherirse a una sola alternativa, sin posibilidad de negarse puesto que esto implicaría carecer de servicios.

Si bien dentro del marco de la Reforma del Estado, la concesión de los servicios públicos tuvo como objetivo mejorar la calidad de los servicios y bajar el costo de los mismos (que muy por el contrario se fueron incrementando a lo largo de la última década), en los hechos se han acentuado las disparidades y desigualdades en los sectores donde la cobertura y tendido de redes no es considerada rentable por la concesionaria y por lo tanto son desatendidos por la misma.

En segundo lugar, se modificó la concepción del precio de los servicios. Los usuarios deberán pagar por ello el precio que resulte, no ya de políticas tarifarias gubernamentales, las cuales reflejaban esquemas de contención de la inflación o de objetivos de promoción social y económicos (Devoto y Cardozo 2002), sino un precio que le permita al operador cubrir los costos económicos de prestación del servicio y su ganancia a lo largo de la concesión (Bondorevsky D y otros – 2001)<sup>2</sup>. De este modo, el precio del servicio durante la gestión pública – del Estado de Bienestar - no contempló necesariamente los costos de producción, por lo que las tarifas se utilizaron como variable del sistema general de precios o para redistribuir ingresos de manera indirecta. Esto constituyó

---

<sup>2</sup> Cuando el regulador, fija las tarifas de los servicios públicos privatizados tiende a evitar que la empresa monopólica “capture todo el excedente, pero al mismo tiempo, tiene que asegurar su sostenibilidad” (Cardozo J, 1999), en este sentido, la empresa puede recuperar, por un lado, sus gastos en operación y mantenimiento, por otro, la depreciación del capital y finalmente, recibir una rentabilidad justa sobre la inversión y de este modo asegurar la prestación futura del servicio. la regulación por price- cap, según Cardozo J., (2002) afecta indirectamente a la tasa de ganancia de la empresa regulada, debido a que podrá aumentarla como resultado de reducir sus costos por debajo del tope establecido.

uno de los principales instrumentos de política a través del cual el Estado reasignaba el ingreso de los diferentes sectores. (Lo Vuolo 1998).

A su vez, a mitad de la década de los años 90 se incrementó la cantidad de usuarios sin capacidad de pago para afrontar el costo de los servicios, debido a la situación dada por el empeoramiento de la distribución del ingreso, incremento de la pobreza y aumento del desempleo.

En tercer lugar, La intervención de las Asociaciones y Comisiones de Usuarios, sindicatos, poder legislativo y municipios como **actores** que comienzan reclamar una pronta y rápida respuesta hacia los usuarios, permitió que los conflictos originados alrededor de acceso y consumo de los servicios empezaran a tener visibilidad. En este sentido, la participación de diversos actores en la búsqueda de resolución de los conflictos “configura un entramado de intereses lo que supone un proceso de interacción con actores múltiples, entre quienes se dan relaciones cambiantes de conflicto y cooperación”(Informe de Avance 2003). La vinculación de los mismos se da en un marco de normas formales e informales que son reconocidas como legítimas por todos los actores participantes (Repetto F, 1998).

En cuarto lugar, la noción de prestación estatal y acceso universal a los servicios públicos (entendido esto como el acceso al servicio independientemente de la capacidad de pago o del nivel de ingreso) fue puesta en crisis por la experiencia privatizadora, en el sentido de integración social y urbana, en tanto ha operado intentando aislar a los sectores de más bajos recursos, considerándolos sólo como demanda no atrayente para el capital (Capítulo I de Informe de Avance 2003). Por lo que se puede señalar, que si bien la adopción de un esquema de servicio obligatorio y expansión de la cobertura ha sido en la mayoría de los servicios positivo, los sectores de más bajos recursos quedaron fuera del sistema, debido, por un lado, a la incapacidad de pago de estos sectores para hacer frente a los “cargos de infraestructura” y por otro, por no ser un sector rentable para la concesionaria (como en el caso particular de agua y saneamiento) Como señala Vilas C. (1997), la privatización de los servicios públicos conduce a un aumento tarifario y a criterios de negocio y de ganancia comercial, donde se supuso que “los servicios sólo serán demandados por quienes efectivamente los necesiten, evitándose el derroche de recursos”. Si esto es así, la privatización implica abandonar la noción de servicio público por la noción de una operación mercantil orientada hacia la ganancia.

En quinto lugar, la privatización de los servicios públicos implicó la creación de **agencias reguladoras técnicas**, cuya modalidad regulatoria se diferenció de la tradicional ministerial política centralizada de la anterior gestión monopólica de los servicios públicos prestados por el Estado<sup>3</sup>.

La regulación de los servicios públicos privatizados pretende asegurar la implementación de las metas sociales definidas en el proceso político. Supone la existencia de instrumentos técnicos, normativos y administrativos “tendientes a incidir en la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y de terceros o el cumplimiento de los contratos” (Oszlak, et al, 2000:5).

La teoría micro –económica sugiere que el impacto sobre los sectores más pobres depende en gran medida del sistema regulatorio que se establezca. (Manfield 1998). Dado que nos enfrentamos a monopolios naturales, Oszlak et, al (2000: 27) señalan la importancia de la regulación tarifaria puesto que “es un aspecto central de la intervención estatal”, dado que la evolución de las tarifas tiene un fuerte impacto en la distribución del ingreso y en la competitividad de la economía. A sí mismo, la regulación en la adopción de sistemas de acceso a servicios obligatorios u obligaciones de servicio universal es relevante para garantizar el acceso, cobertura, calidad y consumo de los servicios principalmente a los sectores de menores recursos.

Finalmente, debido a los conflictos que generó la morosidad y corte de los servicios, **diversos actores sociales** comienzan a plantear una propuesta de “tarifa social” que implica una reducción en el costo de las tarifas, y el no corte del servicio, para aquellos usuarios que estén dentro de la concesión y ameriten imposibilidad de pago.

---

<sup>3</sup> Si bien el concepto de regulación es mucho más amplio y es cuestión de muchos debates sobre cuál es o debería ser el rol regulador del Estado, este trabajo enfatiza en los procesos concretos de los entes reguladores del servicio de saneamiento y electricidad.

Esto da cuenta de que al momento de diseñarse la concesión de los servicios públicos, en la mayoría de los marcos regulatorios no se tomó en cuenta la posibilidad de una tarifa menor para sectores de la población de menores recursos (se pensó que el “efecto derrame” alcanzaría a todos los sectores<sup>4</sup>), es decir, no se tomó en cuenta la capacidad de pago de usuarios que debían conectarse “obligatoriamente” a la red y posteriormente sostener el consumo del servicio.

#### **4.- Nuevo escenario y entramado de actores**

Se puede señalar que existen diferentes enfoques para entender la dinámica que adquieren las políticas públicas y sociales. Uno de los enfoques se centra en los resultados de los acuerdos y conflictos entre diferentes grupos sociales, y son éstos los que moldean los productos estatales. Otro enfoque pone el eje en que las políticas están diseñadas por agentes estatales que actúan de manera autónoma de las presiones de los grupos sociales.

Ambos enfoques expresan parcialidades del fenómeno de la dinámica de las políticas públicas. Si entendemos que las políticas públicas son resultado de la compleja y conflictiva relación entre actores del Estado y de la sociedad, un enfoque más dinámico e integral da cuenta de los diferentes grupos, de la heterogeneidad y fragmentación tanto en la sociedad como en el Estado, pero a la vez, la acción estatal es vista como una instancia donde se deciden e instrumentan las políticas públicas.

En este sentido, se hace necesario caracterizar a los actores e instituciones dado que forman parte del proceso en el cual una política pública da cuenta del vínculo entre Estado y Sociedad.

Qué entendemos por actores?: tomando la definición de Belmartino (1998:2), actores son: “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones”

La mirada sobre los actores nos permite analizar las articulaciones del entramado de intereses e indagar el modo específico en que los actores enfrentan el problema del acceso y consumo a los servicios públicos privatizados, particularmente los servicios de saneamiento en la RMBA y de electricidad en la provincia de Buenos Aires.

Por su parte, Repetto plantea que los actores deben ser analizados en función de tres elementos:

- Intereses: es una noción compleja en donde existe una tensión entre diferentes concepciones: unas ponen el acento en el plano subjetivo, el actor define lo que es de su interés, esta noción está ligada estrechamente a la ideología, y otras concepciones, ponen de relevancia aspectos objetivos, el bienestar, independientemente de la percepción del actor.
- Ideología: los actores tienen intereses, recursos y diseñan sus estrategias orientadas por sus ideas. Por lo tanto la política estará condicionada por la ideología de quienes representan a los actores colectivos.
- Recursos: los recursos comunes que hacen que determinados actores se constituyan en actores de la política pública son:
  - Capacidad de negociación, capacidad de influencia en las instancias de diseño y gestión de políticas.
  - Capacidad de interpretación del contexto, al existir asimetría de información, es la posibilidad de acceder a la mayor cantidad de información posible durante el proceso.
  - Capacidad de representación, posibilidad de liderazgo en los actores sociales y de respaldo legal para los actores estatales.

---

<sup>4</sup> En este sentido cabe señalar que en la agenda del Estado nacional (fines de 1989 – administración menemista), estuvo dirigido hacia dos objetivos: Reformas ligadas a la liberación y apertura económica y Privatización de empresas públicas, en este sentido la problemática social y la pobreza ocupa un lugar secundario, La característica en ésta etapa es que en la visión del estado la pobreza es una situación coyuntural. Por lo tanto se sostenía que el crecimiento del producto y la lucha contra la inflación, producirían por sí sola un efecto derrame positivo sobre la población más pobre. Consecuentemente el gobierno de Menem desarrolló acciones aisladas vinculadas a ésta situación. En la agenda de gobierno de 1993 se priorizó la Reforma de la Constitución para permitir la reelección del actual presidente, relegando otras cuestiones, siendo la característica central de la gestión de la política social la descentralización en la ejecución de los programas sociales. Ya para 1995 se empieza a intentar la articulación de acciones frente a la pobreza, siendo las características centrales de la gestión de la política social: políticas de acción focalizadas; intento de lograr mayor eficiencia en el gasto social; solución de carencias básicas. A partir de 1996, el fuese aumento del desempleo obliga al Estado a dar algún tipo de respuesta, como los planes de empleo, y una expansión del número de programas focalizados.

- Capacidad de movilización social, capacidad de presionar a los actores involucrados a través de la movilización de gente en un momento y lugar determinado.
- Capacidad de acción colectiva, percepción de identidades compartidas. Está entrelazada con la capacidad de movilización.
- El último recurso potencial que señala Repetto corresponde solo a los actores del Estado, este se denomina capacidad de autoridad. Esto implica la capacidad de ejercer el poder público dado que en última instancia las políticas son ejecutadas por el Estado.

De esta manera, lo que Repetto nos propone es que para ser un actor de la política pública es requisito contar con todas estas capacidades, a su vez, quién más de estos recursos posea más poder tendrá para incidir en las mismas. En este sentido, Rodríguez y Velásquez (1994), señalan que poner el foco sobre los actores nos permite identificar no solamente quiénes participan en el proceso de gestión, sino en qué escenarios se mueven, en función de qué intereses se movilizan y cómo negocian las decisiones de interés colectivo, en relación a la gestión de los servicios públicos, con los demás actores.

En esta perspectiva los actores se mueven dentro de un escenario, o espacios de problematización, dentro del cual expresan relaciones de poder y en donde se produce o no la resolución de conflictos. Toman posición frente a una cuestión con determinadas estrategias de acción que dependerá de los recursos y de apoyos que cada actor pueda movilizar y como señala Repetto F. (1998:228), “con capacidad [o no] para descifrar información compleja, resolver ciertos problemas de acción colectiva y negociar a favor de las demandas” de los sectores a quienes representan.

La participación de los actores en la construcción de la agenda pública tiende a inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones con exclusión de otros, puesto que existen actores e intereses mejores organizados y con más recursos que otros (Oszlak, 1980; Subirats, 1989).

La formación de la agenda de gobierno, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, revela cual es la estructura de poder que domina la confección de una política. Pero también en términos de gobierno representa la más importante de las decisiones puesto que es donde se elige dar respuestas a los asuntos y establecer prioridades a su acción.

En consecuencia, como señala Repetto, la capacidad de gestión pública indica “quiénes se encargan de estructurar y llevar adelante las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas de juego operan”. (Repetto 2001:36).

## **5.- Casos**

### **5.1.- Tarifa de Interés Social. Una demanda de abajo hacia arriba**

La experiencia en Mar del Plata nos posibilita una primera aproximación sobre el tema de **tarifa social**, considerándose un caso paradigmático, puesto que derivó en una normativa provincial que contempló las dificultades de pago de las tarifas de servicios públicos privatizados.

En el caso de Mar del Plata la acción emprendida en 1999 tuvo como actor relevante, a diferencia de otros procesos de privatización, al Sindicato de Luz y Fuerza de Mar del Plata, que según la FeTERA “lo convierte en referencia obligada para discutir temas inherentes a los usuarios”. El mismo fue “el primer actor social en denunciar a EDEA S.A., a través de una campaña pública para alertar a la comunidad del arbitrario encarecimiento del costo de la boleta de luz con gravámenes injustificados que alcanzan un 46 %” (FeTERA). De este modo se puede señalar que el sindicalismo que había nacido y se había desarrollado paralelamente al crecimiento y al pleno empleo, se encuentra, por un lado, en un escenario transformado por la privatización y por una mayor presencia de inversión directa extranjera, y por otro lado, con nuevos actores entre ellos desocupados y excluidos con los cuales tiene que empezar a construir nuevos canales de comunicación y de diálogo (Novick M. 2002).

En este caso, claramente el sindicato tuvo una postura antiprivatista y de denuncia de las consecuencias de la privatización de los servicios públicos privatizados en la población, principalmente con el aumento del costo tarifario. Postura totalmente contraria a la adoptada por el sindicato de los trabajadores de Obras Sanitarias

(SGBATOS), quienes, como señalan Loftus y Mac Donald <sup>5</sup> fueron “esencialmente sobornados<sup>6</sup> para acompañar el proceso del principio al fin, un proceso que resultó en una reducción a la mitad de la planta de personal debido a los despidos”

A sí mismo el sindicato fue acompañado por otras organizaciones de la sociedad civil que terminan aglutinando una organización común – Multisectorial, (C.T.A. Sociedades de Fomento APYMES Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Federación de Universitarios Marplatenses) que presentan demandas concretas sobre el incremento de las tarifas y sus consecuencias en la población.

En este sentido se puede afirmar que este entramado de actores generó un clima amplio de debate en la sociedad y permitió la conformación de un nuevo escenario en el cual la demanda socialmente problematizada ingresó en la agenda del Estado provincial.

Arribar a dicha ley implicó que **la cuestión traspasara el nivel local para ser incluido en la agenda provincial e inclusive en la agenda nacional**. Este proceso no fue lineal sino que implicó marchas y contramarchas y una constante redefinición de la noción de tarifa social.

Las primeras discusiones entre la empresa EDEA S.A. y movimientos de desocupados, fomentistas y piqueteros surgieron a partir de los masivos cortes del suministro eléctrico realizados por la empresa, afectando principalmente a familias de bajos recursos. Ante la gravedad de los conflictos surgieron los primeros acuerdos con la empresa:

- Facilitar la reconexión de los usuarios bajando el costo de recolocación de medidores.
- Financiamiento de las deudas de los usuarios.
- Una tarifa mínima de \$20 equivalente a un consumo de 150 kilowats aplicado a usuarios de barrios carenciados.
- Finalmente, la empresa, el sindicato y la Comisión Multisectorial acuerdan en reclamarle al gobierno provincial para que se sume a la discusión y baje los impuestos adicionales de origen provincial. El entonces gobernador, Carlos Ruckauf y funcionarios del área de energía se comprometen en Mar del Plata a concretar una Tarifa Social y una rebaja de los costos eléctricos.

Esta provincialización del conflicto se lleva a cabo con la colaboración de la C.T.A. quienes junto con la FeTERA proponen:

- Lograr que cada municipio promulgue la Ordenanza de la Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS).
- Constituir una Comisión de Evaluación Distrital, con características polisectoriales incluyendo a sindicatos y organizaciones de desocupados.
- Garantizar el servicio para jubilados con tarifas que se ajusten a su ingreso.
- Reducción del 6 % de impuestos municipales en todos los distritos que integran la TEIS.
- Universalidad del servicio eléctrico.

### ***Provincialización del debate***

La provincialización del debate tomó fuerza debido a la magnitud del conflicto y su trascendencia política que motivaron la intervención estatal, siendo en primer lugar el gobierno provincial que junto con la empresa EDEA S.A. y los distintos actores estructuraron una salida.

En enero de 2000 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) firma la **Resolución 17** para las distribuidoras de energía eléctrica que están encuadradas en la Ley 11.769<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Loftus A y D. Mac Donald – 2001- Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires. Realidad Económica, N°183, octubre-noviembre 2001.

<sup>6</sup> Con respecto a este punto los autores hacen referencia a la Ley de la Reforma del Estado. En dicha Ley se estipula una participación del 10%, a los trabajadores, en la compañía privatizada a través del Programa de Propiedad Participada (PPP).

<sup>7</sup> Las empresas podrán otorgar “tarifas inferiores” a usuarios residenciales con escasos recursos existentes o futuros. Esto implica una rebaja del 6 % en la tarifa. Se reconoce que: Toda persona humana debe tener derecho a acceder libremente al servicio eléctrico. La energía es un bien social y ningún usuario debe carecer de la provisión de dicho servicio.

Con dicha resolución, se pretende resolver problemas de seguridad al evitar robos de energía y consumos no controlados en el caso de los “colgados”. De esta forma la Resolución habilita a las empresas a reducir la tarifa a sectores de bajos recursos, lo que implica “reconocer la pobreza, asumir que usuario no es solamente el que tiene posibilidades económicas y al servicio eléctrico como imprescindible para el

Esta Resolución habilita a las empresas a reducir la tarifa a sectores de bajos recursos, lo que implica por un lado, “reconocer la pobreza, asumir que usuario no es solamente el que tiene posibilidades económicas”. Por otro, reconoce “ al servicio eléctrico como imprescindible para el cuidado de la salud, calidad de vida y desarrollo integral” (Presidencia de Obras Públicas – Cámara de Diputados- provincia de Buenos Aires).

De este modo, la Resolución favoreció la regularización del consumo clandestino de la energía, transformándolos en usuarios regulares. Si bien significó, además, la continuidad de la relación mercantil de prestación del servicio y cobro de las tarifas esto no garantizó necesariamente la continuidad del servicio para la población de bajos recursos.

Posteriormente en junio de 2000 ante el reclamo de los trabajadores y los sectores sociales el Poder Ejecutivo Provincial dictó el **Decreto 1522** que dictamina “el libre acceso, no discriminatorio y generalizado del servicio público de electricidad”. El mismo crea la Tarifa de Interés Social asegurando una rebaja del 40 % para todos aquellos usuarios residenciales que no puedan abonar el cuadro tarifario vigente. Esta medida afecta a las empresas EDEN S.A., EDEA S.A., y EDES S.A., aunque la única empresa que aplica la TIS es EDEA S.A.

El Decreto estableció los mecanismos para articular el acceso a la TIS determinándose en cada comunidad en relación a sus niveles y formas de organización. El mismo establece la eximición de aportes fiscales a beneficiarios de la TIS. En este sentido, la distribuidora reduce el 40 % del costo de energía, el municipio devuelve el 100 % del impuesto Ley 11.969 Ter, y la Provincia reduce el 100 % de dos impuestos provinciales (Ley 9038 y 7290, establecido en el Decreto).

Posteriormente en el 2001 el Poder Ejecutivo Provincial promulga **Ley provincial 12.698**, la cual establece que las distribuidoras podrán otorgar a usuarios residenciales, con escasos recursos, que se vean imposibilitados de mantener el servicio eléctrico, tarifas inferiores. Pero, un punto relevante a destacar es que la Ley no prevé la obligatoriedad de la misma, puesto que las empresas se reservan el derecho de otorgarla<sup>8</sup>. De esta manera, la Ley no modifica sustancialmente la relación entre usuario y empresa, pero esta experiencia demostró el peso político de los actores de la sociedad y su capacidad para incidir en la agenda pública.

De esta forma, la demanda de una tarifa social, a diferencia como se verá, del caso de Aguas Argentinas, es una iniciativa “de abajo hacia arriba”, cuya manifestación más visible se cristaliza en la Ley de Tarifa de Interés Social Eléctrica (12.698, ver anexo)

El financiamiento de la TIS está a cargo de la **empresa EDEA**, ésta asume los costos de energía puesta en las redes, es decir, la empresa renuncia a cargar en la factura del cliente el valor agregado de distribución (VAD)<sup>9</sup>, el cliente paga los gastos de generación y transporte. En palabras de EDEA, “*el costo del subsidio (40 %), más otros costos asociados (alta morosidad, instalación de disyuntor, visitas personales, etc), consume todo el VAD y algo más. No existe ningún subsidio cruzado que le permita a la empresa recuperar esos costos, simplemente es una pérdida. Como resultado de la aplicación de TIS, más los beneficios extraregulatorios otorgados (interrupción del servicio sólo en casos muy extremos), la empresa resigna anualmente una suma cercana a los tres millones de pesos de ingresos por ventas*” (entrevista 2003)

- El objetivo de aplicar la TIS es fundamentalmente para la empresa un Plan de Regularización, es decir, “normalizar a usuarios irregulares con cambio en la modalidad de consumo y abonando la energía consumida” (EDEA). Con esto se pretende reducir las pérdidas por robo de energía y las pérdidas humanas de personas como consecuencia de malas conexiones dentro y fuera del hogar.
- De esta manera la empresa no sólo reduce la pérdida involuntaria de energía, con todo el costo que significa, sino que además se asegura una mínima cobrabilidad.

---

cuidado de la salud, calidad de vida y desarrollo integral”. (Presidencia de Comisión de Obras Públicas- Cámara de Diputados - Provincia de Buenos Aires).

<sup>8</sup> LEY 12.698. El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de LEY Art. 1º - Las distribuidoras eléctricas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, **podrán** otorgar a sus usuarios residenciales con escasos recursos, existentes o futuros, encasillados en la tarifa residencial T.I.R., imposibilitados de acceder o mantener el servicio eléctrico mínimo, tarifas 40% inferiores a las que sean reguladas en cada periodo hasta 150 kwh, mensuales, la que se denominará "Tarifa eléctrica de interés social" (T.E.I.S.).

<sup>9</sup> El VAD refleja el costo marginal de la prestación del servicio, e incluye los costos de desarrollo e inversión en las redes, de operación y mantenimiento y de comercialización, así como las depreciaciones y una rentabilidad justa y razonable sobre el capital invertido. Devoto y Cardozo, 2002

Los beneficiarios son elegidos y evaluados directamente por la empresa, quienes se acercaron a las sociedades de fomento de los barrios carenciados, “*charlan con los vecinos sobre la importancia de no robar la energía, puesto que perjudica a todos (baja tensión) y el peligro que implica las instalaciones clandestinas*” (Entrevista con funcionario del grupo Camuzzi). Además, cuentan con la evaluación de un Trabajador Social para los casos “donde surjan dudas para definir la calificación del solicitante y/ todos los casos que la distribuidora no califique para la TIS, serán derivados para una nueva visita a realizar por el Trabajador Social” (EDEA). En este caso, la empresa EDEA, no cuenta con intermediario alguno (ni municipio ni ente regulador), trata directamente en el lugar con el futuro beneficiario.

Consecuentemente, se puede afirmar que la cuestión que da origen posteriormente a la Tarifa de Interés Social en el sector eléctrico surge por la articulación de dos factores: uno vinculado a la dificultad de pago de los usuarios para solventar la tarifa y un segundo factor, relacionado a la movilización de actores de la sociedad que ponen en cuestión la noción de tarifa justa y razonable.

En este sentido, el caso de la TIS abrió la discusión sobre qué se entiende o debería entenderse por tarifa social, plasmada en Tres Simposios Provinciales realizados alrededor de la cuestión “Universalidad de los servicios esenciales y Tarifa Social” realizados en la ciudad de Mar del Plata los días 8 de diciembre de 2000, en la ciudad de Bahía Blanca los días 18 y 19 de mayo de 2001 y en la ciudad de La Plata los días 6 y 7 de septiembre de 2001<sup>10</sup>.

Las cuestiones principales que se pretendió abordar se pueden resumir en los siguientes puntos:

- ◆ La TIS, en un contexto de demanda insatisfecha y de desempleo generalizado, debe corresponderse con la “corrección de las distorsiones del servicio”.
- ◆ La TIS debe ser correlativa a la renegociación de los contratos, con el fin de que los servicios públicos se presten con tarifas “racionales” y las empresas cumplan con las inversiones.
- ◆ Que la TIS no sea sólo un medio para que las empresas resuelvan el problema de la incobrabilidad del riesgo comercial, sino que cumpla dos funciones: por un lado, “satisfacer la demanda básica”, y por otro, la de ser “una herramienta de distribución o restablecimiento de equilibrios internos en la concesión”.
- ◆ La TIS es el precio diferenciado para el uso de los servicios públicos esenciales –agua, cloacas, electricidad y gas – dirigida a la población de escasos recursos.
- ◆ La TIS supone el no corte del servicio ante la comprobación manifiesta de incapacidad de pago de las facturas y supone facilidades financieras para saldar las deudas.
- ◆ La TIS entendida como “lo debido al otro”, es decir, lo que se le “adeuda al otro”, que articula el derecho de los usuarios a la igualdad, libre acceso, no-discriminación y uso generalizado de los servicios públicos y la rentabilidad económica razonable de las empresas.
- ◆ En la aplicación de la TIS la empresa no podrá trasladar la reducción tarifaria a los valores del consumo del conjunto de los usuarios a través de subsidios cruzados.
- ◆ En el caso de usuarios que reciban sus facturas por consumo presunto, la TIS se aplicará sobre el total de la facturación habitual. Los consumos periódicos que excedan dichos límites, serán considerados como realizados fuera del régimen de TIS.
- ◆ El aporte de la empresa debe ser un aporte significativo puesto que si los municipios ejecutan una derogación impositiva a favor de la empresa ésta termina beneficiando a la misma.

Se puede señalar que la TIS en el servicio eléctrico, gira alrededor de una tarifa diferencial dirigida a viabilizar el acceso, permanencia y goce de los servicios públicos privatizados a usuarios y consumidores bajo determinadas condiciones de vulnerabilidad, riesgo o carencia (Karol J. 2002).

Tiene como característica por un lado, no constituirse con un subsidio cruzado sino ser financiada con un porcentaje de la ganancia de la empresa y por otro lado, que es un medio para resolver la cobrabilidad de la

---

<sup>10</sup> El primer Simposio convocado por la Presidencia de la Comisión de Obras y Servicios Públicos de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y organizado por la FeTERA –CTA y el municipio del Partido de General Pueyrredón. La convocatoria al segundo simposio, va a ser generada por un entramado más amplio en el sentido de tipo de actores y lugares de la provincia. Fue realizada por la Comisión de Usuarios y Afines CUSABB, la FeTERA y el sindicato de Químicos y Petroleros de la ciudad de Bahía Blanca, entidad de los energéticos de la CTA. El Tercer Simposio fue convocado por la Presidencia de la Comisión de Obras y Servicios Públicos de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires



empresa concesionaria. En otras palabras, la TIS implica que la concesionaria puede aplicar una tarifa diferenciada donde se prohíbe la aplicación de subsidios cruzados entre usuarios. Por lo tanto, la empresa para asegurarse una mínima cobrabilidad por parte de usuarios con poca capacidad de pago, asume parte de la financiación de dicho descuento. Contrariamente las posturas de otras empresas privatizadas que expresan que la TIS “no sea financiada por sus recursos propios sino totalmente subsidiada por el Estado” (Karol J. 2002:12), esta postura de las empresas apunta a mantener vigente la ecuación económica financiera pactada en el momento de la concesión en los contratos.

Como instrumento de regulación, asume por un lado un carácter social en tanto pretende mantener la cohesión social, la integridad del medio ambiente, la seguridad y salud pública. Por otro, asume un carácter económico al intervenir directamente sobre la fijación de los precios de una prestación privada.

En consecuencia, se puede señalar que la TIS tiene la característica de ser voluntaria y discrecional, puesto que por un lado, la concesionaria puede o no adherirse a la Ley que la implementa, y por otro, en el caso de adherirse es la concesionaria, sin ningún mediador ni intervención del ente regulador, la que selecciona los beneficiarios, por lo que su aplicación es un arreglo directo entre la concesionaria y el usuario

## **5.2.- Programa de Tarifa Social – AASA – ETOSS. Una demanda de arriba hacia abajo**

La iniciativa del Programa de Tarifa Social, surge a partir de una propuesta de la concesionaria Aguas Argentinas SA. Esta se plantea el objetivo de “implementar un sistema de *subsidio* eficaz, transparente, explícito y focalizado”, esto es “un subsidio a la demanda con identificación de casos puntuales”.

La Concesión del servicio de saneamiento fue adjudicada a la empresa Aguas Argentinas S. A. (AASA) en base a la menor tarifa ofrecida, con imposibilidad de aumentar las tarifas durante los primeros 10 años. En este caso no se exigió el pago de un canon por la concesión<sup>11</sup>. Sin embargo, hubo ajustes tarifarios desde el inicio mismo de la concesión y substanciales modificaciones contractuales producidas en un largo proceso que duró más de dos años (1997- 1999).

En el marco de la Primera Revisión Quinquenal (enero de 2001), se acordó el Acta Acuerdo entre el ETOSS y AASA el Segundo Plan Quinquenal en donde se autorizó a:

- Un incremento tarifario del 3,9% anual acumulativo entre 2002- 2003.
- Dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,5 \$ por factura), correspondiente al cargo renovación de conexiones y el cargo destinado a financiar el Plan de Saneamiento Integral.
- Un ajuste por inflación estadounidense del 1,5% .
- Una multa de 1\$ bimestral para aquellos usuarios que no posean registrada la titularidad sobre los inmuebles en los que se presta el servicio.

Como contrapartida de estos incrementos la concesionaria se compromete a cumplir con el retrasado plan de inversiones y adelantar algunas obras ya previstas<sup>12</sup>

Así mismo el Directorio del ETOSS introduce en el Acta Acuerdo los conceptos referidos a “tarifa social y corte de servicio para casos sociales”, “debido a la grave situación socioeconómica por la que atraviesan muchos de los usuarios de la concesión” (Programa de Tarifa Social). “*Las proyecciones del Modelo Económico Financiero incluyen una previsión de cuatro millones de pesos anuales en concepto de Tarifa Social. En lo que resta del Segundo Quinquenio, la concesionaria no implementará el corte de servicio para aquellos casos sociales a determinar por cuyo motivo se constituye a efectos de la determinación de los mismos y sus consecuencias, una comisión ad-hoc integrada por el ETOSS y la Concesionaria*”

Los cuatro millones de pesos destinados a tarifa social representa el 0.7 % de la facturación total de la concesionaria, y se modifica por variación del K<sup>13</sup>, de este modo la financiación de la tarifa social es un subsidio

<sup>11</sup> Con fecha 28 de diciembre de 1992, mediante Resolución N°155/ 92, la S.O.P. y C se adjudicó ad- referendum del P.E. N., la licitación al oferente denominado Aguas Argentinas S. A., constituido por Lyonnaise desEaux- Dumez, Sociedad Comercial del PlataS. A., Sociedad General de Aguas de BarcelonaS. A., MellerS. A., Banco de Galicia y Buenos Aires S. A.,Compagnie Générale des Eaux S. A. y Anglian Water Plc. Esta adjudicación fue aprobada por el P.E. N. mediante el DecretoN°787/ 93 de fecha 22 de abril de 1993. Finalmente, con fecha 28 de abril de 1993, se celebró el contrato de concesión del servicio. De este modo Aguas Argentinas SA (AASA), se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales de la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense que, hasta entonces, era prestado por Obras Sanitarias de la Nación

<sup>12</sup> Documento de las Asociaciones de Usuarios del ETOSS. Sobre la renegociación del contrato de la empresa AASA. Febrero 2003.

cruzado entre todos los usuarios de la concesión. “*El Programa de Tarifa Social se resuelve bajo la forma de un subsidio que es un subsidio cruzado que pagan todos los vecinos de la concesión porque según el esquema que tiene la concesión de Aguas Argentinas con el tema de la figura de la empresa modelo cualquier erogación de inversiones va a la evaluación de la tarifa, por lo tanto los cuatro millones de pesos que supuestamente van a la tarifa social lo pagan los vecinos*”<sup>14</sup>

Para la identificación del grupo meta se tomaron indicadores de pobreza (población bajo línea de pobreza y bajo línea de indigencia) por área del Gran Buenos Aires, población total y servida. Sin embargo, los hogares que se encuentran bajo la línea de indigencia que están en el área de concesión no cuentan con el servicio. En este sentido, la distribución del servicio por partidos, en el Conurbano Bonaerense, se realiza sobre la base de la población bajo línea de pobreza<sup>15</sup>. El mecanismo para la distribución de módulos de \$4 por servicio (agua y cloaca) en las jurisdicciones de la concesión implicó tomar en cuenta una serie de variables: Usuarios servidos, Habitantes bajo la línea de pobreza, Cantidad de facturas con TBB menor a \$ 4 por distrito.

La propuesta de tarifa social de la empresa se enmarca dentro de la tensión universalidad – rentabilidad como una estrategia que permite mejorar la cobrabilidad de usuarios morosos, principalmente de sectores de bajos recursos, e impedir un conflicto con los usuarios que están al borde del corte del servicio o directamente con el servicio interrumpido por falta de pago.

La Audiencia Pública del 2000 convocada por el ETOSS constituyó un momento de articulación entre el escenario de la concesión y el escenario local o territorial, entre los actores vinculados al proceso de privatizaciones y a la gestión de los servicios. Por un lado, nuevos actores comenzaron a involucrarse y a mediar en las articulaciones entre la empresa Aguas Argentinas S. A. y el gobierno nacional. Por el otro, es el escenario en el que en surgen los lineamientos más definitivos del Programa de Tarifa Social.

La **formulación** del Programa de Tarifa Social (PTS), según especifica el ETOSS, se desarrolló mediante “un proceso participativo”. El grupo de trabajo estuvo conformado por representantes del ETOSS, la Concesionaria, la Comisión de Usuarios del ETOSS, Asociaciones de Usuarios locales y ONGs, cuya coordinación técnica fue llevada a cabo por los Gerentes de Relaciones Institucionales y de Economía del Sector del ETOSS. Posteriormente se constituyó la Comisión Ejecutiva y el Equipo Técnico.

El ETOSS aparece como el principal responsable del desarrollo del programa (aunque la propuesta sea presentada por la concesionaria), como así también los representantes del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de los municipios del área de concesión y de los miembros de las asociaciones de usuarios y consumidores que demandan un espacio de debate sobre el curso de las decisiones y definiciones posteriores.

En este sentido, Américo García señaló: “*La empresa dio a su propuesta un título ‘Tarifa Social’ y una cifra de 4 millones de pesos por año. Desde las asociaciones de usuarios discutimos si estos fondos debían aplicarse a un sistema de tarifa social o a algún otro sistema o atender a situaciones de emergencia para usuarios más vulnerables. Finalmente se impuso el criterio de la empresa de hacer de esto un régimen de tarifa social.*”<sup>16</sup>

Si bien la la concesionaria impuso su propuesta, las disputas que se generaron giran en torno al proceso de ejecución del PTS.

La letra del programa establece que la **ejecución** del PTS se realiza a través de un ordenado circuito

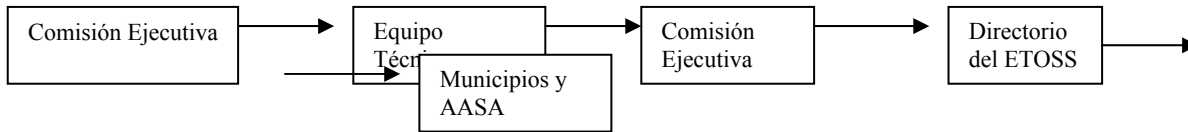
---

<sup>13</sup> Cálculo de la TBB tarifa básica bimestral - MAX {TBB = K \* Z \* TG \* (SC \* E + ST / 10); TBB mínima} Donde K=escalar (0,9572), Z, coeficiente zonal (0,9 £ Z £ 3,5), TG, tarifa general por cada servicio prestado, SC, superficie cubierta edificada en m<sup>2</sup>, qE, factor de calidad en la edificación (0,64 £ E £ 3,88) ST, superficie del terreno en m<sup>2</sup>, y TBB mínima = \$4 \* k para residenciales y \$8 \* k para no residenciales. Para los inmuebles de la categoría Baldío, SC es cero

<sup>14</sup> Memoria en construcción de la “Jornada -Taller de la Renegociación de los Contratos de los servicios públicos privatizados y Tarifa Social” – 21 de noviembre del 2002- Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>15</sup> Para un mayor alcance de la división de asignación de módulos por partidos afectados a la Concesión ver Programa de Tarifa Social. Agosto 2001

<sup>16</sup> Memoria en construcción de la “Jornada -Taller de la Renegociación de los Contratos de los servicios públicos privatizados y Tarifa Social” – 21 de noviembre del 2002- Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.



La *Comisión Ejecutiva* recibe los listados y la documentación de los municipios y las remite para su revisión al *Equipo Técnico* quien a su vez verifica la existencia de errores de inclusión y exclusión en la selección de los casos. Eleva los listados con un informe a la *Comisión Ejecutiva* quien elabora una lista final elevándola al *Directorio del ETOSS*. Este aprueba y envía a los municipios y a AASA el listado final de los beneficiarios de cada distrito. Finalmente AASA aplica el descuento tarifario en las facturas de los usuarios beneficiados de acuerdo a la lista final enviada por el Directorio del ETOSS. El descuento entra en vigencia para la facturación del mismo bimestre en que el beneficio es aprobado. AASA deberá enviar un informe mensual, detallando el listado de beneficiarios, monto ejecutado y remanente, módulos aplicados y remanentes por distrito, como así mismo el estado de cuenta de cada uno de los usuarios.

Pero, llegar a este ordenado circuito implicó conflictos entre el ETOSS, la Comisión de Usuarios del ETOSS (CUE) y representantes de la concesionaria, (el municipio no estuvo presente en la discusión). Según un entrevistado de la CUE (2003), *“el ETOSS armó una comisión y empezaron a discutir cómo implementar esta tarifa social porque no se tenía idea de cómo hacerlo. En abril del 2001 todavía estábamos pensando cómo hacerlo si íbamos a trabajar con encuestas o no. La comisión de Consumidores Argentinos, se presentó un día con una encuesta, esa que ahora reformada se la utiliza. Nadie sabía como se iba a implementar el PTS, se hablaba de todos aquellos que tuvieran una tarifa menor de 20\$ se le daría la TS, pero nosotros decíamos que no porque se va a dar situaciones de gente que tiene dinero. Entonces se hizo una encuesta con un sistema de puntaje, pero se reformó varias veces, ahí se sumaron trabajadoras sociales y quedó instalada la idea de que se tenía que trabajar con una encuesta”*. (entrevista 2003)

En este sentido, el PTS se fue creando operativamente en la medida que se formularon alternativas de solución al problema de la implementación y especificando objetivos y metas a alcanzar. Al respecto, como señala Repetto (1998), los límites de la factibilidad de una determinada política a implementar estarán dados por el contexto y determinados por los recursos y las variables de contingencia.

La decisión de la implementación del PTS fue el resultado de la confluencia de diferentes aspectos: problemas públicos, alternativas de solución, actores participantes y oportunidades de elección. Es importante señalar la participación de los actores que integran el proceso decisorio, la mayor parte de este parece haber sido desordenado y caótico *“no había una propuesta seria de cómo implementar el PTS ni de parte del ETOSS ni de parte de la empresa ni de parte nuestra porque no teníamos los conocimientos suficientes”*(entrevista a CUE, 2003). Si bien los municipios no participaron del diseño del PTS se constituyen en un actor clave en la implementación del mismo *“El tema de los municipios fue una pelea a muerte, decíamos que no podíamos darle al municipio la responsabilidad de ejecutar el programa, porque si el municipio se cruzaba de brazos el programa se caía”*, pero en realidad los que tienen que velar por ellos es el municipio, ellos querían que las asociaciones de consumidores se hagan cargo. (Entrevista a CUE 2003).

La participación de los municipios queda reglamentada en la letra del PTS, éstos deberán firmar un convenio con el ETOSS el cual estipula:

- ♦ El municipio acepta los procesos y mecanismos de selección de beneficiarios del PTS. Evalúa las solicitudes siguiendo las siguientes pautas: completa y recibe los formularios de la encuesta social (entregada por el ETOSS); calcula el puntaje de acuerdo a las características declaradas por el solicitante y finalmente, en aquellos casos con puntaje de riesgo social medio y alto se enviará un trabajador social para constatar la situación declarada por el usuario quien a su vez comunica al Equipo Técnico del ETOSS.
- ♦ Confección de la lista de beneficiarios del distrito, enviando dicha lista a la Comisión Ejecutiva del ETOSS firmada por el Intendente o quien éste designe.
- ♦ Deberá presentar un programa de trabajo detallando los recursos humanos y de infraestructura que volcará en el PTS, deberá ser aprobado por el Directorio del ETOSS a través del análisis de la Comisión de Evaluación y Aplicación del Programa.
- ♦ Se invita a los municipios a implementar un procedimiento de trabajo participativo con las Asociaciones de Usuarios Nacionales, locales y otras ONGs, con la intervención de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- ◆ El ETOSS se compromete a brindar asesoramiento técnico a través del Equipo Técnico del Programa
- ◆ Se establecerá un régimen de auditorías de mecanismos y procesos coordinadas por el Equipo Técnico del ETOSS.
- ◆ El convenio firmado entrará en vigencia una vez que halla sido refrendado por el Concejo Deliberante de cada municipio o la legislatura (en el caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En el proceso de gestión del Programa se observó un creciente interés por parte de los municipios por disputar y mantener para sí la capacidad de ser el actor político con mayor poder de decisión en el ámbito local. De esta forma, los gobiernos locales – junto con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires -- presionaron, por un lado, para comprometer a la empresa y al ETOSS en soluciones para enfrentar la emergencia social y ambiental. Por el otro, para preservar su capacidad de incidir en la implementación del Programa a nivel territorial; esto es, el modo en que se hacen elegibles los beneficiarios, la responsabilidad en la determinación de la asignación del beneficio y la consideración de sugerencias y modificaciones propuestas en el desarrollo del Programa. La centralidad política del municipio se sustenta en el hecho de ser una vía privilegiada de canalización de las demandas de los diferentes actores urbanos, mediando en ocasiones en los conflictos entre vecinos y empresa y gestionando las desigualdades en la accesibilidad a los servicios privatizados en el escenario de la privatización (Capítulo III de Informe de Avance)

En cuanto a las Asociaciones de Usuarios y ONGs, tendrán la facultad de aproximar casos de posibles beneficiarios a los municipios.

Las asociaciones de usuarios y consumidores, desde una lógica más instrumental, también disputan un espacio de poder, con el objeto de incidir en el proceso de definición de las características del programa, *“por eso nosotros pedimos que el ETOSS tuviera ese 10 % para ejecutar las asociaciones a través del ETOSS, nosotros al poder captar beneficiarios vamos a generar esa presión social que va a ser que el usuario después vaya al municipio”*.

Forma parte de sus intereses acceder a la información existente y conservar su injerencia en la distribución de los beneficios, garantizando transparencia frente a determinadas prácticas político clientelares vigentes en el ámbito local. *“El problema era cuando le pedías información a la empresa, ahí descubrimos que el ETOSS no tenía ninguna lista ni cantidad de usuarios cortados, no tenía ni idea. El rol principal del ETOSS es regular a la empresa y atender a los usuarios, controlar que haga las obras. A pesar de que no tenía idea de los usuarios cortados. Nuestra función ahí fue decir bueno esto tiene que salir”* (Entrevista a CUE). A medida que avanza el proceso de implementación, las asociaciones tienen mayor visibilidad pública y capacidad de intervención en ámbitos de participación.

La relación entre asociaciones de usuarios y otros actores que participaron del proceso de gestión del Programa es eminentemente conflictiva. El conflicto con los gobiernos locales giró en torno a la forma de definir el subsidio, en la exigencia de transparencia y en la posibilidad de disponer de un porcentaje de módulos para asignar de forma directa - sin la mediación del gobierno local - y en el lugar explícito establecido desde el Programa que las convoca para participar junto al municipio en la operatoria. (Capítulo III de Informe de Avance)

Por último, si bien las asociaciones de consumidores y usuarios son gestores que se autoadjudica la representación de amplios sectores urbanos, tal como afirman Felder y López (1999) *“no se observa una preocupación sostenida por llegar a sectores más vastos de la población -lo que puede estar ligado a falta de recursos -y, fundamentalmente, por ampliar la participación dentro de las propias entidades. Hasta este momento, estas asociaciones se limitan a actuar como mediadoras de los usuarios, las empresas y la administración pública, sin plantearse la cuestión de la representatividad como un tema problemático. En este esquema, los usuarios con menores capacidades de hacer visibles sus necesidades y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados, quedan muy débilmente representados en contraposición con aquellos sectores dotados de mayores recursos organizativos”*.

## **Conclusiones**

Podemos señalar que una de las consecuencias sociales del proceso de privatización fue el desplazamiento de la concepción de la naturaleza de los usuarios, desde una relación Estado-ciudadanos<sup>17</sup>, a una relación de empresa-cliente. Este cambio provocó ciertos problemas relacionados, entre otros, con la posibilidad de exclusión de ciertos sectores por ser considerados “no deseables” para la empresa, por tratarse de sectores que no hacen a la rentabilidad de la misma. Por otro lado, el nuevo rol del Estado: de una situación de gestor de las empresas pasó a un papel de legislador de la normativa aplicable a las empresas, y de controlador del cumplimiento de dicha normativa, cristalizado en entes reguladores, que además de controlar deben asumir la defensa del usuario. Sin embargo, en muchos casos los entes reguladores son cooptados por las empresas a las que deben controlar.

De este modo, podemos señalar que el diseño de los entes reguladores, en general, fue orientado hacia el aislamiento institucional sustentado en la autarquía financiera y política con el objetivo de garantizar “la imparcialidad y estabilidad del criterio del regulador” (Urbiztondo S, 1998: 2), por lo que, la independencia del poder político implica: garantizar la seguridad jurídica y la protección de las concesionarias contra medidas arbitrarias (Oszlak y Felder, 1998). Sin embargo cabe otra posibilidad: de que el regulador sea cooptado por el regulado. Como una tercera posibilidad, podemos señalar que el regulador también puede ser puenteado por el poder central, es decir desplazado en sus decisiones por una instancia superior<sup>18</sup>

El cambio de gestión estatal por el de gestión privada permitió, en algunos casos como en el sector eléctrico, la desintegración vertical de la empresa, es decir, la segmentación de las empresas integradas estatales, que contaban con instalaciones de generación, transporte y distribución, en empresas separadas. De esta manera se eliminó los subsidios cruzados entre distintos segmentos que compensaban las pérdidas y ganancias entre sí.

Al tratarse de servicios monopólicos y por lo tanto asimétricos, los usuarios se ven inmersos en un mercado cautivo, en donde el precio que deben pagar por el servicio es fijo sin posibilidades de acceder a otro proveedor, con la consecuencia de serles negado el servicio (a través de los cortes). Sumado a esto podemos señalar otros factores que agudizan la crisis desatada alrededor del acceso y consumo de los servicios públicos privatizados: la consideración, por parte de las concesionarias, de usuarios potenciales no rentables, más la falta de regulación estatal para aquellos usuarios con poca o nula capacidad de pago y la agudización de la crisis económica sufrida por el país.

Tal es así que en el caso de Mar del Plata, el conflicto desatado por la privatización de la empresa eléctrica estatal, conlleva a la participación de actores heterogéneos de la sociedad civil, con un gran protagonismo del sindicato del sector, quien denuncia que la privatización implicaría despidos de los trabajadores, fin de subsidios, y reiterados cortes del servicio. De esta forma, la demanda por una tarifa justa y razonable, a diferencia del caso de Aguas Argentinas, es una iniciativa “de abajo hacia arriba”, cuya manifestación más visible se cristaliza en la Ley de Tarifa de Interés Social Eléctrica. Arribar a dicha ley implicó que la cuestión traspasara el nivel local para ser incluido en la agenda provincial e inclusive en la agenda nacional. Este proceso no fue lineal sino que implicó marchas y contramarchas y una constante redefinición de la noción de tarifa social.

Sin embargo, la Ley no prevé la obligatoriedad de la misma, puesto que las empresas se reservan el derecho de otorgarla. De esta manera, la Ley no modifica sustancialmente la relación entre usuario y empresa, pero esta experiencia demostró el peso político de los actores de la sociedad y su capacidad para incidir en la agenda pública.

Otro actor relevante de la última década son los grupos empresarios, quienes han concentrado el mayor poder económico – asociados al capital internacional – y la capacidad de maniobra del entorno socio económico (Repetto 2001). En el contexto de la privatización las empresas públicas privatizadas no solamente tuvieron una concentración económica sino se constituyeron como uno de los actores corporativos de poder de veto en las políticas sociales. De esta manera, este sector ha extendido su capacidad de negociación, interviniendo a favor de

---

<sup>17</sup> Si bien en el proceso de privatización de las empresas públicas de Argentina, predomina el “modelo consumerista”, según Cincunegui, entiende que para el caso de los servicios públicos corresponde hablar de usuarios y no de consumidores o clientes, por la imposibilidad de abstenerse a adquirir un producto, sustituirlo por otro, o cambiar marcas o productos. Además ningún individuo puede prescindir de los servicios públicos sin restringir notoriamente su calidad de vida. (López- Felder 1997).

<sup>18</sup> Como por ejemplo, en 1998, en revisión extraordinaria de tarifas, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (nueva Autoridad de Aplicación), le concede un aumento tarifario del 5,1 % a la concesionaria Aguas Argentinas

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

sus intereses corporativos los potenciales problemas de acción y ejerciendo gran influencia en los cambios contextuales que se fueron operando en el país. (Repetto 2001).

En cuanto a la propuesta del Programa de Tarifa Social del ETOSS – AASA – del Área Metropolitana de Buenos Aires, el PTS presenta considerables limitaciones en tanto herramienta transitoria a través de la cual se pretende garantizar el acceso y consumo de los servicios de saneamiento.

En el proceso de formulación e implementación del PTS las asociaciones barriales y vecinales parecen ser actor débil, mientras que otros actores, como el ente regulador, la empresa, la comisión de usuarios del ETOSS y los municipios cobran significativa relevancia.

Las asociaciones de usuarios y consumidores debidamente asumen un protagonismo que lo constituyen en portadores de una nueva lógica de gestión de los servicios públicos privatizados, se presentan despojadas de los vicios de la política. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales se posesionan como un actor sustituto de otros actores más tradicionales en la sociedad, ocupan lugares en la dinámica de las políticas públicas interesadas sobre todo en aquellos temas vinculados al desarrollo y promoción social.

### **Bibliografía**

Azpiazu, D.; Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

Loftus, A. y Mac Donald. D.; Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires, en Realidad Económica, N° 183, octubre- noviembre 2001.

López, A y Felder, R. (1997). Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 57. Instituto Nacional de la Administración Pública

López, A y Felder, R (1997). Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la postprivatización. Serie II, Estado y Sociedad. Documento N° 30. Instituto Nacional de la Administración Pública

Novick, M.; Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales.  
[www.clasco.edu.ar/~libros/garza3/novick.pdf](http://www.clasco.edu.ar/~libros/garza3/novick.pdf)

Martínez Nogueira R. (2001). Los ámbitos de participación. En Revista Encrucijadas. Sociedad Civil y Gestión Pública

Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y regímenes políticos. Estudios CEDES, vol.3, N° 2.

Oszlak, O; Felder, R y Forcinito, K. (2000). La capacidad regulatoria del Estado en Argentina. Documento elaborado por el Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Pérez P.; Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, en Revista CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, septiembre de 2000.

Pérez P.; La población de bajos recursos en los servicios urbanos privatizados. El caso de la distribución eléctrica en el área metropolitana de Buenos Aires (el Acuerdo Macro). Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

Subirats, J (1989). Análisis de políticas públicas y eficiencia en la administración. MAP. Madrid, España

Thwaites Rey, M y López, A. (2000). Oportunistas y clientes en el esquema regulatorio argentino. Publicado en ENOIKOS año VIII N° 17, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, noviembre de 2000, Buenos Aires.

Urbiztondo S., Artana D., y Navajas F.; La autonomía de los Entes Reguladores argentinos: agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones, en Revista Desarrollo Económico, número especial (Vol.39, otoño 1998).

Informe de la Secretaría de Energía.2002- Dirección Nacional de Prospectiva. Impuestos sobre las tarifas eléctricas a usuario final de cooperativas eléctricas de Buenos Aires.

Central de Trabajadores Argentinos – CTA- <http://www.cta.org.ar/docs/documentos.shtml>

Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina- FeTERA- <http://www.sindluzyfuerza.cba.com.ar>

Sindicato de Luz y Fuerza de Mar del Plata - <http://www.sindluzyfuerzamdp.org.ar>

#### Fuentes periodísticas

Diario Clarín

Diario La Nación

Diarios regionales

**ANEXO**

**LEY 12.698**

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de LEY

Art. 1º - Las distribuidoras eléctricas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, podrán otorgar a sus usuarios residenciales con escasos recursos, existentes o futuros, encasillados en la tarifa residencial T.I.R., imposibilitados de acceder o mantener el servicio eléctrico mínimo, tarifas 40% inferiores a las que sean reguladas en cada periodo hasta 150 kwh, mensuales, la que se denominará "Tarifa eléctrica de interés social" (T.E.I.S.).

Art. 2º - El otorgamiento del beneficio explicitado en el artículo 1º de la presente ley no exime al distribuidor de la responsabilidad de cumplir el resto de las condiciones exigibles para el suministro de energía eléctrica en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Art. 3º - Los distribuidores, cuando suministren energía a los usuarios comprendidos por los alcances de la presente ley, podrán instalar, a su costo, limitadores individuales de corriente de reposición automática de seis amperes como mínimo.

Art. 4º - Reduce total y transitoriamente las alícuotas de los impuestos creados por los Decretos Leyes 7.290/67 y 9.038/78 y sus modificatorias, a los usuarios residenciales que reúnan las características propias de los encasillados en la tarifa residencial T.I.R. y alcanzados por el artículo 1º de la presente ley, cuando la reducción efectiva de la tarifa neta aplicada por el prestador resulte del 40%.

Art. 5º - Los municipios podrán adherir a la presente ley sancionando ordenanzas respectivas, reduciendo total y transitoriamente las alícuotas correspondientes a la Ley 11.969 y a las tasas de alumbrado público, a los usuarios residenciales que reúnan las características propias de los encasillados en la tarifa residencial T.I.R. y alcanzados por el artículo 1º de la presente ley, cuando la reducción efectiva de la tarifa neta aplicada por el prestador resulte del 40%.

Art. 6º - Los Municipios que adhieran por ordenanza a la presente ley deberán constituir para tal fin una Comisión de Evaluación Distrital que deberá contar como mínimo con un representante del Departamento Ejecutivo, un representante por cada Bloque de Concejales, integrantes del Honorable Concejo Deliberante: un representante de la Empresa prestataria de Energía y dos representantes de Instituciones cosunitarias a elección del Honorable Concejo Deliberante.

Art. 7º - Serán facultades de la Comisión de Evaluación Distrital constituídas según el artículo 65º:

Recepción de las solicitudes de los usuarios

Considerar las solicitudes según el informe socioeconómico realizado por el Departamento de Asistencia Social Municipal.

Consensuar en el seno de la Comisión la cantidad de usuarios que se beneficiarán con la Tarifa Eléctrica de Interés Social (T.E.I.S.), según el artículo 1º de la ley.

Confeción del listado definitivo de los beneficiarios de la ley que se remitirá a la empresa prestataria de energía para su aplicación.

Art. 8º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, a los diez días del mes de mayo del año dos mil uno.



**Lineamientos del Programa de Tarifa Social**

|   |   |
|---|---|
| Justificación del PTS                                   | Situación socio económica de usuarios de la concesión. En Acta de la Primera Revisión Quinquenal de Tarifas(9/01/01) el Directorio del ETOSS introduce en la referida Acta los conceptos referidos a tarifa social y no corte del servicio para casos sociales.   |
| Actores participantes en a formulación del PTS          | Grupo de trabajo integrado por:<br>*Representantes del ETOSS<br>*La Concesionaria.<br>*La Comisión de Usuarios del ETOSS.<br>*Asociaciones de Usuarios locales<br>* Organizaciones no gubernamentales.  |
| Financiamiento de tarifa social                         | La Concesionaria destina un monto de 4 millones de pesos para tarifa social. “Dicho monto se modifica por la variación del K. Para el año 2001 el monto destinado al programa corresponde al 50 %. El monto de 4 millones representa el 0,7 % de la facturación total de la Concesionaria” (Acta de la Revisión Quinquenal de Tarifas, 2001).   |
| Objetivos de la tarifa social                           | “Constituir un sistema de asistencia a los usuarios de los servicios públicos de agua potable y desagües Cloacales, con bajos recursos económicos, que se prestan en el ámbito de la Concesión a cargo de Aguas Argentinas S.A. y que como consecuencia de situaciones socioeconómicas especiales, particulares y/o graves, ya sean de carácter permanente o transitorio, no se encuentren en condiciones de afrontar el pago de la tarifa que corresponda a dichos servicios”                                    |
| Identificación de subsidio                              | Subsidio a la demanda (consumo), para usuarios residenciales no medidos y usuarios residenciales medidos. Forma parte de un paquete de iniciativas tendientes a asegurar la cobrabilidad del servicio en los sectores de menores ingresos, como son el Programa de Barrios Carenciados, el nuevo Régimen Tarifario, Cobrabilidad Regulada y las nuevas modalidades y tecnologías de expansión y regularización de deudas.<br>Pretende mínimas distorsiones económicas y mínimos errores de inclusión y exclusión. |
| Identificación grupo meta. Indicadores socioeconómicos, | Se tomaron indicadores de pobreza (población bajo línea de pobreza y bajo línea de indigencia) por área del Gran Buenos Aires, población total y servida. Sin embargo, los hogares que se encuentran bajo la línea de indigencia que están en el área de concesión no cuentan con el servicio. En este sentido, la distribución del servicio por partidos, en el Conurbano Bonaerense, se realiza sobre la base de la población bajo línea de pobreza <sup>19</sup>   |
| Modalidad del subsidio                                  | Descuento fijo de \$ 4 por servicio y bimestre sobre cuota fija en usuarios residenciales medidos y en los residenciales no medidos, descuento de \$ 4 sobre el cargo fijo.   |

<sup>19</sup> Para un mayor alcance de la división de asignación de módulos por partidos afectados a la Concesión ver Programa de Tarifa Social. Agosto 2001

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

|  |  |
|--|--|
| <p>Distribución de módulos en las jurisdicciones de la concesión</p> | <p>Mecanismo para la distribución de módulos de \$ 4 por servicio (agua y cloacas) por jurisdicción tomando en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Usuarios servidos</li> <li>* Habitantes bajo la línea de pobreza</li> <li>* Cantidad de facturas con TBB menor a \$ 4 por distrito.</li> </ul>   |
| <p>Administración del Programa</p>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Foro de participación del PTS representado por: el ETOSS; Comisión de Usuarios del ETOSS quien coordina la participación de ONGs.; la Autoridad de Aplicación; la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del área de Concesión; representante de la Concesionaria (a requerimiento de la Comisión).</li> <li>* Comisión Ejecutiva, representada por: dos miembros del ETOSS; dos miembros de la Comisión de Usuarios; un representante de cada municipio; representante de la Concesionaria (a requerimiento de la Comisión).</li> <li>* Equipo Técnico. El personal seleccionado quedará afectado exclusivamente para realizar tareas concernientes al desarrollo del PTS. (No especifica la conformación de dicho personal). Sus funciones van desde la coordinación técnica del desarrollo del PTS; evaluación y cumplimiento de gestión del PTS; elevar la lista de los beneficiarios (a solicitud de los municipios y Comisión de Usuarios) al directorio del ETOSS al que a su vez eleva la lista a la Concesionaria y coordinar con la Concesionaria la implementación de la tarifa social en el sistema comercial de la empresa.</li> </ul> |
| <p>Actores en la ejecución del PTS. Unidades ejecutoras</p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Municipios dentro del área de Concesión. Previo convenio firmado entre el ETOSS y el Poder Ejecutivo del ámbito municipal. El Municipio recibe la solicitud de los usuarios potenciales al PTS , previo llenado de una encuesta social realizada por el ETOSS.</li> <li>* Asociaciones de Usuarios y ONGs en colaboración con los municipios.</li> </ul>  |
| <p>Implementación del PTS</p>  | <p>La implementación tiene dos canales para otorgar el beneficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Las jurisdicciones del área de la Concesión concentran el 90 % de los módulos del PTS de acuerdo a la distribución prevista.</li> <li>* La Comisión de Usuarios del ETOSS concentra el 10 % de los módulos restantes.</li> </ul> <p>El proceso de implementación contempla la capacitación y asistencia técnica de las unidades ejecutoras: municipios y ONGs.</p>  |

*Fuente: elaboración propia en base al Programa de Tarifa Social. Concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales de la ciudad de Buenos Aires y 17 partidos de la provincia de Buenos Aires. Agosto 2001*