

La evolución de las tarifas de servicios públicos en Argentina a través del tiempo y la necesidad de modificar sus condiciones de acceso tras la pandemia de COVID-19



*Gianluca Garbarino Petrone, estudiante de Abogacía,
Universidad Nacional de Avellaneda.*

1. Introducción

En el presente trabajo desarrollaremos el concepto de tarifa de los servicios públicos y cómo esta fue mutando de acuerdo a los diversos modelos de desarrollo que fueron sucediendo en las distintas etapas de la historia argentina.

Como lo trabajaré más adelante, la tarifa cumple un rol de equilibrio entre la ganancia de los prestadores de este tipo de servicio y la posibilidad de acceso que, en principio, debería ser universal para garantizar los derechos de los/as ciudadanos/as.

Los servicios públicos tienen que tener la capacidad de sustentarse económicamente. Más allá de que se trate de un monopolio natural, distintas etapas de la historia demostraron que este débil equilibrio, que planteaba en el párrafo anterior, no siempre fue acordado de la misma manera y dieron los mismos resultados.

Con respecto a esto, Cormick nos plantea una existencia de tres etapas: 1) relacionada con el control por parte del Estado sobre los servicios públicos; 2) en la que el Estado estatizó los servicios públicos; 3) en el que los Servicios Públicos se privatizan y el Estado se queda con el control de los mismos a través de Entes Reguladores.¹

¹ Diego Martín Cormick "Servicios Públicos en la Actualidad". Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf130035-cormick-servicios_publicos_en_actualidad.htm

Estas etapas trabajadas por el autor son esenciales para contextualizar cómo la tarifa fue una herramienta que estuvo atada a cada una de las perspectivas que tomaron los Gobiernos, especialmente la primer y tercer etapa en donde el debate se centró sobre esta cuestión.

A partir del año 2016, con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, se produjo una actualización tarifaria que dejó a muchos de los/as ciudadanos/as en la imposibilidad de acceder a los servicios. Respecto a esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) realizó un análisis exhaustivo de cómo deben producirse los aumentos y cómo deben ser las tarifas.

Todo esto que he enunciado es necesario tenerlo en cuenta para poder entender lo que pretendo analizar en este trabajo, y cómo la tarifa fue, aún más en la actualidad, la herramienta central que motorizó estos cambios de los servicios públicos.

Definiremos a la tarifa como la exacta medida de la única contraprestación que el Estado reconoce a la empresa, a cambio de su compromiso de prestar el servicio a los usuarios. En la relación entre estos y la prestadora, como fuera dicho, la tarifa determina el valor de la obligación que el usuario debe pagar periódicamente en función de su consumo.²

2. La importancia de la regulación tarifaria en los servicios públicos. Inicios en la Argentina

Hacia fines del siglo XIX, en Argentina comenzaban a instalarse varias empresas extranjeras, en su mayoría inglesas, que empezaron a desarrollar distintos servicios, como, por ejemplo, el correo, el telégrafo o la red de ferrocarriles. Según González Moras,³ desde la Constitución de 1853, el servicio público buscó generar un sistema jurídico que regule los “servicios públicos económicos”, ya que la mayoría de estas actividades se encontraban gestionadas por sujetos particulares, como, por ejemplo, los servicios de correo, mensajerías, ferrocarriles, telégrafo, entre otros.

Frente a este contexto, a finales del siglo XX podemos observar la primera vez en la historia argentina que los legisladores consideraron que era necesario regular, además del servicio, la tarifa que el usuario debería pagar para poder acceder, ya que en muchos casos se trataba de la única vía de transporte o comunicación.

En Ley N° 2873⁴ (1891), sobre la regulación de los ferrocarriles, específicamente en su artículo 44, la norma establece que “las tarifas relativas al transporte de pasajeros y mercaderías serán razonables y justas”. Esto indica que más allá de que la tarifa sea una relación entre la prestadora y el usuario, el Estado debe intervenir en esa relación por la combinación de dos situaciones: una es que la prestadora

2 Perrino, P. E. y Durand, J. C. (21 de agosto de 2009). Las tarifas de los servicios públicos. *La Ley*.

3 González Moras, J. M. (2013). El régimen del servicio público en los ordenamientos públicos globales. *Estudios de Derecho Público*. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

4 Ley Nacional N° 2873 (18/11/1891). Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2873.htm>

brinda un servicio que es un monopolio natural,⁵ y la otra situación es que el servicio es de vital necesidad para el desarrollo de las personas para poder acceder a sus derechos, como en este caso, el transporte. Porque no solo los ferrocarriles en ese momento eran el medio más eficiente para transportarse de forma rápida y segura por el territorio de la nación, sino que también eran de vital importancia para el desarrollo económico por el traslado de las materias primas desde los campos al puerto.

3. La regulación tarifaria con las privatizaciones de los servicios públicos

Para entender este proceso debe tomarse como nacimiento la Ley de Reforma del Estado de 1989,⁶ en la que los servicios públicos van a involucrar a tres sujetos: el Estado (como concedente o licenciante, y como ente regulador); el concesionario o licenciatario (encargado de la prestación del servicio); y el usuario (destinatario final de la prestación, cuya satisfacción es la razón de ser de todo el sistema).⁷

Los concesionarios van a buscar una ganancia por la prestación del servicio, además del mantenimiento del mismo. A esto debemos sumarle que el plan económico de la convertibilidad⁸ incentivó en mayor medida a empresas extranjeras a que se hagan cargo de estos servicios, con lo que las tarifas se encontraron dolarizadas.

Para los servicios de agua y gas, la construcción de la tarifa constaba de tres elementos: primero, el costo de la producción; en segundo lugar, el transporte; y, en tercer lugar, el costo de distribución. Donde se dejaba que el primer nivel de la composición de la tarifa quede a disposición de las reglas del libre mercado, pero el transporte y la distribución iban a ser regulados por el Estado.

Este sistema fue rentable para las empresas extranjeras y para los usuarios hasta el fin de la “ficción” de la convertibilidad, que terminó con la crisis social y política del 2001 y que se formalizó a través de la Ley N° 25561. A partir de este momento, comenzó una grave crisis que giró en torno a cómo sostener la rentabilidad en dólares de las concesionarias extranjeras y la forma en la que los/as usuarios/as, en su mayoría empobrecidos/as, podían seguir accediendo a estos recursos básicos.

Frente a esta problemática, el Congreso decidió a través de la Ley N° 25561⁹ “pesificar” las tarifas al valor de diciembre del 2001, disponiendo en su artículo 8 que los valores “quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (U\$S 1)”, y autorizando al Poder Ejecutivo a que renegocie los contratos y se puedan sostener las prestaciones

5 Monopolio natural: es un mercado en el que la producción de una industria solo puede producir eficientemente con una única empresa.

6 Ley Nacional N° 26696 (17/08/1989). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/0-4999/98/texact.htm>

7 Perrino, P. E. y Durand, J. C. (21 de agosto de 2009). Las tarifas de los servicios públicos. La Ley.

8 Ley Nacional N° 23928 (27/03/1991). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/0-4999/328/norma.htm>

9 Ley Nacional N° 25561 (06/01/2001). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/70000-74999/71477/norma.htm>

de servicios en un contexto de grave riesgo institucional y con una sociedad que no lograba satisfacer de forma mayoritaria sus derechos básicos.

4. El control tarifario a través de los subsidios

Superada la crisis económica y con el transcurrir de los años, particularmente luego de la expansión económica que se produce a partir del 2003, era necesario rediscutir los valores tarifarios en función de corregir la distorsión en el valor de las tarifas producto de su “pesificación”.

Más allá de esta distorsión inicial, el Estado continuó con la medida económica de mantener los valores de las tarifas de los servicios públicos casi sin variaciones. Este “congelamiento tarifario” fue sostenido en principio con una fuerte financiación de la Administración a través de los subsidios. Según Perrino, los subsidios se aplicaron de un “modo disperso y poco claro”, debido a que algunos fueron aplicados de manera directa sobre el valor de la tarifa o de forma indirecta, como por ejemplo subsidiando el combustible que se utiliza para la generación de energía eléctrica o limitando las exportaciones de ciertos bienes como el gas, que fue importado desde Bolivia subsidiando su valor.¹⁰

Esta política pudo sostenerse de cierta manera eficiente hasta el 2008, cuando tuvo lugar una nueva crisis económica, pero esta vez mundial. Esta crisis impactó en nuestro país generando una nueva devaluación de la moneda, y es a partir de ese momento que se producen las distorsiones tarifarias que van a permitir que la calidad de la prestación de los servicios empiece a bajar.

A fines del 2011, el Gobierno habilitó a los/as ciudadanos/as que lo desearan la posibilidad o la opción de renunciar a los subsidios directos que el Estado brindaba sobre sus tarifas de luz, gas y agua.¹¹ Esto demuestra que en ese momento la Administración ya no podía sostener el gasto y que esta política empezaba a dar señales de que no podía mantenerse en el tiempo.

Incluso hacia la campaña presidencial del año 2015, los dos candidatos a la presidencia que recibieron la mayor cantidad de los votos (Mauricio Macri y Daniel Scioli), sostenían públicamente que había que volver a un régimen tarifario en el que el Estado no realizara subsidios a gran escala para los servicios públicos, sino que estos se produjeran de forma segmentada.

5. La actualización de tarifas y la importancia del Fallo CEPIS

Durante el año 2016 el Estado nacional había establecido un aumento tarifario en el servicio de gas, a través de las Resoluciones Ministeriales (RM) N° 28 y N° 31/2016 del Ministerio de Energía y Mi-

¹⁰ Perrino, P. E. y Durand, J. C. (21 de agosto de 2009). Las tarifas de los servicios públicos. *La Ley*.

¹¹ Disposición Conjunta 216/2011 y 733/2011. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/1900000-194999/191286/norma.htm>

nería. Dichos aumentos fueron autorizados sin la realización de las audiencias públicas previstas en la Ley N° 24076¹² de la privatización de Gas del Estado.

Esta situación llevó al Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad a presentar un amparo colectivo solicitando la nulidad de las RM que establecían el aumento tarifario. Dicho litigio llegó a ser tratado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, generando una fuente jurisprudencial que nos permitirá pensar la evolución del sistema tarifario.

La sentencia de la CSJN en “Centros de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”¹³ declaró la nulidad de las RM discutidas solo para los usuarios residenciales del gas, y solicitó al Poder Ejecutivo realizar las audiencias públicas.

Lo relevante del tema es que la Corte estableció los principios generales que deben ser evaluados a la hora de pensar una actualización tarifaria y cómo tiene que pensarse hoy la intervención del Estado en todas las etapas que componen la tarifa (producción, transporte y distribución).

El Ministerio de Energía y Minería sostenía que este aumento tarifario no debía producirse con el procedimiento de las audiencias públicas, ya que este producía la actualización del precio del gas en boca de pozo (PIST). Este es el único componente que el Estado no puede regular, ya que se encuentra en manos de las leyes de la oferta y la demanda. Más allá que el Tribunal es consciente de esta situación, estableció a este valor como componente de la tarifa y, como tal, debe celebrarse una audiencia pública. Esto tiene su fundamento en que el Estado hoy interviene en el valor del PIST ya que la propuesta tarifaria consistía en un modelo de transición para que en algún momento este componente vuelva a regularse por las leyes del mercado,¹⁴ por lo tanto, si hay intervención estatal es preciso discutir si debe tener el mismo procedimiento que los demás componentes de las tarifas.

La CSJN, que toma una perspectiva incorporada por la reforma constitucional de 1994 a través de la incorporación de ciertos instrumentos internacionales de DD.HH. con jerarquía constitucional, entiende que los servicios públicos son una herramienta esencial para el ejercicio y concreción de los DD.HH. Por eso es necesario, a la hora de evaluar un aumento tarifario, pensar en una serie de principios. En primer lugar, el Estado debe garantizar la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos y que estos propendan a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado, siendo las tarifas “justas y razonables”.¹⁵ Paralelamente, todas estas cuestiones solo pueden ser resueltas a través de espacios de participación ciudadana que brinden la información suficiente a los usuarios.

12 Ley Nacional N° 24076 (20/05/1992). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/0-4999/475/norma.htm>

13 Cita fallo de la CSJN 339:1077.

14 Considerando 33, fallo CSJN 339:1077.

15 Considerando 33, fallo CSJN 339:1077.

6. Tarifa Social

La Tarifa Social de los Servicios Públicos se ha implementado a partir del 2016, cuando se asignó el subsidio a la tarifa de forma directa a cada beneficiario de acuerdo a los ingresos de cada grupo familiar.

La tarifa social es una medida que toma los principios de la CSJN en el fallo CEPIS, que estableció que los aumentos no deben producir una tarifa que sea “confiscatoria” a los sectores más vulnerables, ya que un aumento desproporcionado excluye a los/as usuarios/as de estos servicios esenciales.

Actualmente, la tarifa social se aplica en subsidio al transporte que se acredita en el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) a todos/as aquellos/as que sean beneficiarios de algún programa de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), al igual que para el gas. En cambio, la tarifa social de los servicios de agua y luz son tramitados por sus propios entes reguladores y además de los/as usuarios/as residenciales, pueden acceder asociaciones civiles, Iglesias, entre otras organizaciones con fines públicos.¹⁶

El monto de esta tarifa es fijo y es generado por la Secretaría de Energía. En principio, parece una buena iniciativa para sostener a los/as ciudadanos/as que ya poseen las prestaciones de los servicios públicos y que las instituciones pudieran seguir sosteniéndose, pero no una medida que pueda ampliar las redes para que estos lleguen a toda la ciudadanía.

7. El monto de la tarifa en la potestad del PE.

Decreto N° 499/18 (Veto a la de Ley N° 27443/18)

En junio del 2018, el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley N° 27443, la cual preveía que las tarifas de luz, agua y gas se retrotraigan a los valores que poseían en noviembre de 2017; además, que su actualización se rija por el índice de precios mayoristas del INDEC y la evolución de los salarios.

Dicha ley fue vetada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 499/18,¹⁷ la norma como principal fundamento sostuvo que el Congreso se estaba excediendo en sus facultades, ya que lo que concierne a la organización de los servicios públicos, entre lo cual se encuentra la capacidad de decidir sobre el componente de la tarifa, corresponden al poder administrador, además que en el juego de balanzas y contrapesos propio del sistema republicano, es al Poder Legislativo a quien le corresponde declarar qué actividad debe ser considerada como servicio público. Tal como lo había establecido la CSJN en el fallo “VENTAFFRIDA, Víctor c/Cía. Unión Telefónica”.¹⁸

¹⁶ Puede verse más información en <https://www.anses.gob.ar/tarifa-social>

¹⁷ Decreto N° 499/2018 (31/05/2018). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/499-nacional-veto-total-proyecto-ley-27443-sobre-emergencia-tarifaria-dn20180000499-2018-06-01/123456789-0abc-994-0000-8102soterced?utm_source=newsletter-semanal&utm_medium=email&utm_term=semanal&utm_campaign=decreto-nacional

¹⁸ Cita Fallos CSJN (184:306).

8. La tarifa de los servicios públicos en contexto de pandemia. Decreto 311/20

A partir de la emergencia pública establecida por la Ley N° 27541, que fue extendida por el Decreto N° 260/20¹⁹ hasta marzo de 2021 por la pandemia mundial producida por el virus SARS-CoV-2 que provoca la enfermedad COVID-19,²⁰ que obligó a que las personas resguarden su salud a través del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio,²¹ solo fue permitido realizar su trabajo a aquellos/as que presten funciones esenciales para el sostenimiento del Estado frente a esta crisis.

Este freno de la economía provocó que amplios sectores de la población vieran paralizada su forma de ingreso, especialmente aquellos trabajadores de la economía informal, comerciantes e industriales que fueron, con el paso del tiempo, pudiendo recuperar ciertos aspectos de su producción. Según el informe del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en el primer trimestre del 2020 el Producto Bruto Interno cayó un 5,4% con respecto al año anterior.²²

Producto de este escenario, el Poder Ejecutivo decidió a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 311/20²³ la intervención en la tarifa de los servicios públicos, a través de dos formas: en primer lugar, suspendiendo los cortes de la prestación de los servicios a aquellos/as usuarios/as que por falta de pago o mora de hasta tres facturas consecutivas o alternas, con vencimiento posterior al 1° de marzo por un plazo de 180 días desde el 24/03; como segunda medida, definió mantener los precios máximos de referencia del gas licuado para el consumo del mercado interno al valor del día de la emisión de la presente normativa y con el mismo periodo que el punto anterior. Esta medida fue prorrogada por el Decreto N° 543/20,²⁴ y se amplía a seis facturas consecutivas o alternas.

Claramente esta medida tiene como objetivo seguir los lineamientos establecidos por la CSJN en el fallo CEPIS, en cuanto a que la Administración debe tomar medidas para evitar que los sectores más vulnerables no puedan acceder a los servicios esenciales y, en este caso, aquellos que ya accedieron no pierdan la prestación.

19 Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/2020 (12/03/2020). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/norma.htm>

20 Ley Nacional N° 27541. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>

21 Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020 (20/03/2020). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>

22 INDEC (2020) *Informes Técnicos 4*(110). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim20AF03C1677F.pdf

23 Decreto de Necesidad y Urgencia 311/2020 (24/03/2020). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335827/norma.htm>

24 Decreto N° 543/2020 (18/06/2020). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338951/norma.htm>

9. Conclusión

Como conclusión del presente trabajo, creo que es necesario repensar nuevos mecanismos tarifarios para el acceso a los servicios públicos. Si tomamos a los servicios públicos como aquellos esenciales para poder garantizar los DD.HH., mayormente previstos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con jerarquía constitucional, no corresponde concebir a la tarifa a través de las reglas del mercado, sino hacer prevalecer la idea de construir una tarifa acorde a las condiciones materiales de los/as usuarios/as, y no basada en la prestación, que siempre debe ser de la mejor calidad posible.

Como en el capítulo anterior mencionaba que, producto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, existió una caída importante del PBI, las empresas distribuidoras de los servicios públicos (agua, luz y electricidad), a diferencia del resto de la economía, sostuvieron un crecimiento económico de 3.8% interanual.²⁵ Esto nos da un claro mensaje de que los/as usuarios/as sostienen la prestación de los servicios, a pesar de la suspensión de los cortes de los servicios decretado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Entonces, si las empresas a diferencia del resto de la economía poseen mayores ganancias que el año anterior, aun cuando los/as usuarios/as que deben realizar el pago lo hacen mientras puedan, nos obliga a generar una tarifa solidaria que haga eje en las condiciones de los/as usuarios/as. Un ejemplo de esto fue propuesto por el Centro de Economía Política Argentina, que plantea la necesidad de generar una tarifa que se calcule no sobre la prestación del servicio, sino de acuerdo a las condiciones materiales de los hogares.²⁶

Por todo lo expuesto, considero que el Estado tiene la obligación constitucional de intervenir para garantizar el pleno goce de estos derechos, lo que implica tomar un control mayor sobre las empresas prestadoras de los servicios en cuanto a su promedio de ganancia en moneda extranjera, la falta de inversión o de mejoras de la calidad de los servicios, sumado a los apoyos económicos de los subsidios de forma tanto directa como indirecta. Y que es necesario generar una tarifa justa y razonable que implique que el total acumulado por la tarifa sostenga el servicio y genere una ganancia marginal, que también posibilite el acceso a este servicio a los/as miles de argentinos/as que aún no gozan de este derecho. Después de esta pandemia y como ciudadanos del siglo XXI, debemos asumir el compromiso como sociedad de que, sin importar el lugar de residencia, los/as ciudadanos/as tendrán acceso a estos servicios públicos. Eso también es cumplir con nuestra manda constitucional de ser un Estado federal y de iguales.

25 INDEC (2020) *Informes Técnicos 4(110)*. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde-prensa/mercado_trabajo_eph_1trim20AF03C1677F.pdf

26 CEPA (07/06/2017). *Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la Región Metropolitana: una mirada desde la pobreza energética*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/173-efecto-de-los-incrementos-tarifarios-en-los-hogares-de-la-region-metropolitana-una-mirada-desde-la-pobreza-energetica.html>