

Historia del servicio público en la Argentina

¿Qué marco es el mejor para la actualidad?



Santiago Paredes Adra

Introducción

En el presente trabajo me propongo abordar la historia de los servicios públicos en la Argentina, partiendo principalmente de la modalidad de prestación y el rol del Estado como garante de la misma a lo largo de la historia de nuestro país. Para ello en primera instancia me parece necesario adentrarnos, brevemente, en su concepto. ¿De qué hablamos cuando hablamos de servicio público? ¿Que alcance tiene? ¿Quién tiene potestad sobre la prestación de los mismos?

Para realizar una aproximación al concepto, utilizaré la definición realizada por Rafael Bielsa a comienzos del siglo XX, quien considerará los servicios públicos como “toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía” (Bielsa, 1964: 463).

Ahora bien, para complejizar un poco más esta definición, Comadira sostendrá que

el Servicio público es un título jurídico en sí mismo exorbitante, invocable por el Estado para asumir la titularidad de competencias prestacionales con el fin de ejercerlas en forma directa (por administración) o indirecta a través de órganos personificados pública (v.gr: entes autárquicos), o privadamente a través de terceros (v.gr: personas jurídicas privadas); para desarrollarlos subsidiariamente en ausencia de prestadores privados, sin titularizarlas del sentido propio, o bien para ejercer su poder de policía sobre activida-

des privadas, prestacionales, con el objeto de dar satisfacción o, en su caso, de asegurar las satisfacciones de necesidades consideradas esenciales para el logro del bien común (Comadira, 2003: 22).

De esta forma se puede observar la participación central que tiene el Estado a partir de su poder de policía, para velar por el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos (ya sea como prestador o tutelando la prestación ejercida por terceros), a los fines de satisfacer necesidades esenciales de la ciudadanía.

Realizada esta primera aproximación al concepto, que va a ser el eje rector de nuestro análisis, a continuación, me detendré en las distintas etapas del desarrollo que fue teniendo la idea de los servicios públicos en nuestro país, ya sea desde su forma de prestación, como de su concepción jurídica. Para ello realizaré una división temporal basada en seis etapas que engloban las distintas formas en que se brindaron los servicios públicos en el país y el rol que tuvo el Estado en ello.

Una primera etapa que tiene lugar en el inicio de la formación de nuestro Estado, a partir de la sanción de la Constitución Nacional en el año 1853, hasta los años cuarenta del siglo siguiente, cuya característica principal será la prestación de los servicios públicos a través de concesiones privadas. Una segunda etapa, que comenzará con la llegada de Perón al poder y tendrá su principal corolario en la sanción de la Constitución del 49;¹ esta época estará marcada por la prestación de los servicios públicos en manos del Estado. Posteriormente, una tercera etapa, caracterizada por las privatizaciones de las empresas que brindaban los servicios públicos y el Estado tomando un rol de control a través de entes reguladores, la cual tendrá su principal apogeo en la década de 1990.

A partir de los primeros años del siglo XXI, tendrá lugar una cuarta etapa, en que fue necesario el rol del Estado activo en materia de entrega de subsidios a las empresas, como consecuencia de la salida de la convertibilidad, para el sostenimiento de las tarifas y que no se dispararan los valores de las mismas. Luego mencionaré una quinta etapa, que tuvo lugar a partir de la llegada de Mauricio Macri al poder a fines del año 2015, cuya gestión estuvo signada por la reducción de subsidios, la cual tuvo como consecuencia un aumento tarifario exorbitante para los usuarios. Y finalmente, realizaré un análisis de las primeras medidas del incipiente gobierno de Alberto Fernández, enmarcado en un contexto de pandemia por el COVID-19.

Después de este recorrido, abordaré unas conclusiones sobre los desafíos que tiene la prestación de los servicios públicos, concebidos desde una perspectiva de derecho social,² y las posibles alternativas

1 Constitución de 1949, artículo 40: "Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine. El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido".

2 Perspectiva que se encuentra consagrada en la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, principalmente con la incorporación del artículo 42, y la jerarquía constitucional de Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

existentes para el desarrollo de dichas prestaciones en nuestro país, a la luz del rol que el Estado fue tomando en los distintos momentos históricos.

Primera etapa: llegaron los servicios públicos

Como uno de los mayores hitos de la formación y organización de nuestro Estado nacional, tendré que ubicar la sanción de la Constitución en el año 1853. En la misma si bien no hay una mención específica a los servicios públicos –tal como después quedarán consagrados con la reforma de 1994–, dicho concepto podría desprenderse del artículo 67, inciso 16,³ donde se establece la “cláusula de prosperidad” para el desarrollo del país, la cual implicaba la posibilidad de poder generar leyes protectoras y concesiones temporales.

Partiendo de ello, se puede afirmar algunas cuestiones centrales de lo que hoy conocemos como prestación de servicios públicos; en primera instancia ya se puede observar que la voluntad de los constituyentes fue otorgarle al Estado la potestad sobre el control del desarrollo de estas actividades de interés público. En segundo lugar, se ve reflejado que la concesión fue la forma adoptada para la realización de estas prestaciones –aunque también se otorgaron varias licencias–. De esta manera, se buscaba que la inversión en infraestructura del sector privado fuese la encargada de generar la posibilidad de desarrollo económico sustentable en el país; inversiones que el Estado no estaba en condiciones de desarrollar por sí mismo.

Así fue, por ejemplo, que con inversión inglesa se empezó a desarrollar la red ferroviaria a mediados del siglo XIX, y hacia fines de ese siglo las inversiones de capital alemán fueron las que dieron lugar a la incipiente instalación eléctrica en el país.

En lo que respecta a las características negativas de esta etapa, se encuentra la falta de consideración de los usuarios, no se pensaba en esa categoría como titulares de derechos –para ello habría que esperar hasta la reforma constitucional a fines del siglo XX–. La relación planteada para la prestación de servicios implicaba una relación dual entre el Estado y los privados concesionarios; el ciudadano, como usuario, no tenía lugar. Por otro lado, también se puede marcar la falta de una buena regulación jurídico-normativa, situación que generó varios inconvenientes tanto en el sostenimiento de la inversión, como en el esquema tarifario. En este sentido, González Moras sostendrá que

3 Art. 67, inc. 16: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”. A partir de la reforma de 1994, la “cláusula de prosperidad” se ubicará en el artículo 75, inc. 18.

el gran cuestionamiento que la doctrina (y la jurisprudencia de manera creciente) comienzan a resaltar una y otra vez, es la falta de un adecuado y completo régimen legal para los servicios públicos nacionales, especialmente en lo tocante con dos cuestiones: a) tarifas; y b) régimen de bienes afectados al servicio (González Moras, 2017: 147).

Estas falencias marcadas anteriormente se suman a una nueva concepción ideológica invocada por el gobierno a partir de mediados de los años cuarenta, lo que dará mayor injerencia del Estado en todas las actividades, y la modalidad de las prestaciones de servicios públicos no será la excepción.

Segunda etapa: los servicios públicos son del Estado

La llegada de Juan Domingo Perón al poder generaría un cambio de paradigma en lo que respecta al rol del Estado frente a la sociedad: un Estado mucho más presente con políticas públicas tendientes a generar mayor y mejor acceso a las prestaciones de los distintos servicios esenciales.

Para lograr materializar en el sistema normativo los distintos avances, principalmente en materia social y de derechos laborales, el gobierno peronista propició una reforma constitucional en el año 1949, en la cual se cristalizó el cambio de paradigma con respecto al rol del Estado en la prestación de servicios públicos,⁴ en palabras de González Moras,

El servicio público, a la par de las fuentes de energía, es declarado de propiedad inalienable del Estado nacional, vinculando de manera directa las nociones de dominio y servicio público. Y, sobre la base de aquella declaración, se erige, por primera vez, en una garantía (un medio) para la satisfacción de otros derechos (sociales). En segundo lugar, y vinculado directamente con lo anterior, se modifica el esquema prestacional, al eliminarse la posibilidad de “conceder” la prestación de los servicios a particulares (González Moras, 2017: 39).

Posterior a la sanción de la Constitución del 49, tendría lugar la Ley N° 13653, a partir de la cual se crearían las empresas del Estado con fines comerciales, industriales y de prestación de servicios públicos. En su artículo tercero explicitaría: “las empresas del Estado funcionarán bajo el control directo del Poder Ejecutivo a los efectos de la orientación de sus actividades”, demostrando claramente el rol central del Estado en la conducción de las actividades para lograr el desarrollo del país.

⁴ Esto queda expresado de manera muy clara en el artículo 40: “Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante la compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine”.

De esta forma se concretó un andamiaje normativo de nacionalizaciones de empresas, que ya venían teniendo lugar en el país: Gas del Estado (1945), Ferrocarriles Argentinos (1948), la creación de Teléfonos del Estado (1948), y la fusión que dio origen a Aerolíneas Argentinas (1949), entre otras.

Ahora bien, que el Estado sea el responsable de la prestación, distribución e inversión de los servicios públicos, también generaría la imposibilidad de poder afrontar todo lo que ello implicaría, cuando las arcas de la Administración pública no cuenten con los recursos necesarios. Como sostiene Gordillo: “Todo ello llevó a una desinversión progresiva y generalizada en los servicios públicos, con imposibilidad de revertir la tendencia cuando el endeudamiento del Estado adquirió niveles crónicos” (Gordillo, 2014: 242).

El apogeo del estado de bienestar comenzaría a perder lugar a nivel mundial, y con ello se comenzarían a desarrollar ideas liberales en relación al mercado, que implicarían un rol del Estado menos presente en la actividad económica. De esta situación no estaría exento nuestro país, y en los años setenta se podría empezar a ver como las empresas estatales de prestaciones de servicios (así como también las industriales y comerciales), comenzarían un proceso de vaciamiento y pérdida de capital, que culminaría con un gran plan de privatizaciones.

Tercera etapa: privatización y convertibilidad

Como se sostuvo en el capítulo anterior, luego del gran auge del Estado de bienestar a nivel mundial, se comenzarían a desarrollar ideas neoliberales en términos económicos, que tendrían gran impacto en nuestro país.

Ya hacia mediados de los años setenta, con la irrupción del golpe de Estado⁵ se comenzaría a desencadenar una serie de medidas tendientes a generar el vaciamiento de las empresas del Estado. A esto se suma un sobreendeudamiento en general de todos los sectores del país, el desmembramiento de la industria y la rotura del tejido social; lo que fue generando un profundo escenario de crisis socioeconómica. Este contexto no sería superado con la vuelta de la democracia y la asunción de Raúl Alfonsín, sino, por lo contrario, a partir de la hiperinflación y la falta de respuestas económicas, se agudizó la crisis, que generaría un anticipo del traspaso presidencial a Carlos Saúl Menem el 8 de julio de 1989.

Primeramente, resulta interesante señalar que el modelo neoliberal asumido por la gestión de Menem, se proponía como un objetivo de vital importancia generar mecanismos normativos y jurídicos que permitieran desarrollar de manera rápida y efectiva las herramientas para que el Estado transfiriese al sector privado servicios, propiedades y funciones que hasta ese momento le eran propias.

5 En un análisis de la historia de la deuda externa en Argentina, Noemí Brenta sostiene que en la época de la dictadura “Al estallar la crisis de la deuda externa, 15 empresas estatales y con participación estatal acumulaban los mayores montos de la deuda del sector público extranjero, 41,8% del total en deuda comercial y financiera” (Brenta, 2019: 59), esto fue posible porque “el gobierno obligó a todas las empresas públicas a financiarse exclusivamente en el exterior, por montos que nada tenían que ver con sus necesidades reales de financiamiento” (Brenta, 2019: 59).

La idea rectora a favor de las mismas era que las empresas públicas necesitaban una inyección de capital, cuya magnitud en la llamada “quiebra del Estado” de los años ochenta, sólo podía proveer el sector privado, a fin de aumentar la productividad y la eficiencia de estas compañías, en beneficio del conjunto de la población (Azpiazu y Basualdo, 2004: 11).

La cuestión de la eficiencia, la falta de inversión, el deterioro de la infraestructura, el tratamiento de la evolución de los precios y las tarifas de los servicios públicos durante los últimos años de la década de 1980 y primeros de la década de 1990, eran los principales tópicos esgrimidos por las usinas que promovían la necesidad impostergable de las privatizaciones. A la gran problemática local, se sumaba el estancamiento y la escasez de financiamiento internacional, motivo por el cual el esquema de inversiones a través de las privatizaciones resultaría atractivo para atraer capitales externos.

Las primeras medidas que apuntaban a la estabilización económica y una política de cambio estructural comenzarían a perfilarse con la aprobación en el Congreso de dos leyes centrales: la Ley de Reforma del Estado (Ley N° 23696)⁶ y la Ley de Emergencia Económica (Ley N° 23697).⁷ Estas dos leyes fueron las herramientas jurídico-políticas más importantes y con mayor impacto en el proceso de privatización encarado por el Gobierno nacional. Posteriormente, estas leyes se vieron complementadas por la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23928),⁸ la cual establecía la creación de una nueva moneda y propiciaba una relación del tipo de cambio directamente vinculada al dólar estadounidense (“un peso, un dólar”). Estas herramientas jurídicas serían el motor de las privatizaciones de los años noventa.

Ahora bien, es necesario marcar que bajo el gobierno menemista tendría lugar la reforma constitucional del año 1994, y esto implicaría consecuencias en términos normativos muy importantes en lo que respecta a los servicios públicos.

En primera instancia, se puede mencionar que la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos daría rango constitucional al acceso de distintos servicios públicos esenciales, enmarcando como de derecho social el acceso a los mismos y, a su vez, garantías para su efectivo cumplimiento.

6 La Ley N° 23696 fue sancionada el 17 agosto 1989. La ley de Reforma del Estado significó el quiebre de uno de los ejes del patrón de desarrollo preexistente al constituir una pieza clave del marco normativo para la privatización de la gran mayoría de las empresas públicas. En el artículo 1° sostenía: “Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada”.

En los anexos de esta ley, se encontraban las propuestas de privatización o concesión según la empresa pública. La norma también disponía para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado nacional asumiera el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación.

7 La Ley N° 23697 fue sancionada el 1° de septiembre de 1989. La ley de Reforma Económica se proponía mitigar –y, dentro de lo posible, revertir– lo que el gobierno menemista diagnosticaba como una acuciante crisis de financiamiento del Estado. Para ello apuntaba a que se dispusieran medidas inmediatas de reducción del gasto público. Esta ley introducía, a su vez, uno de los mecanismos dilectos del neoliberalismo: autonomía del Banco Central (Capítulo III). Y la igualdad de tratamiento para el capital nacional y el extranjero (Capítulo IV).

8 La Ley N° 23928 fue sancionada a fines de marzo de 1991. Con ella se estableció la posibilidad del cambio de denominación de la moneda, que dejó de llamarse “Austral”, para luego llamarse “Peso Argentino”. Y a su vez estableció la relación directa del tipo de cambio igualando la moneda nacional con el dólar estadounidense.

Esto se vería cristalizado de manera más efectiva en la propia Constitución Nacional con la incorporación del artículo 42: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno”.⁹ De esta forma se incorporaría el concepto de “usuario” como factor central en la prestación de servicios: “El centro neurálgico del servicio público no será, pues, ni la potestad estatal ni el derecho de propiedad de los prestadores privados, sino el derecho de los usuarios, entendido como un derecho social” (González Moras, 2017: 43).

También es necesario marcar que el artículo 42 sostiene la necesidad de arbitrar las medidas necesarias para la protección de los usuarios:

Al margen de la liberalización de los mercados de servicios e, incluso, de la privatización de la gestión de los servicios públicos en particular, aquello que permaneció intacto fue la necesidad de imponer “obligaciones de servicio público” a los sujetos prestadores de los mismos (González Moras, 2017: 279).

Paralelamente dispone la participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos; en este marco surgen las figuras de los entes reguladores de los servicios públicos¹⁰ como órganos que tutelan los intereses de los usuarios frente a las empresas prestadoras de servicios públicos.

De esta forma, se puede sostener que esta etapa estuvo caracterizada por la consagración del acceso a los servicios públicos como derecho social, y los “usuarios” como partícipes necesarios en la regulación de la prestación. Como así también, por la vuelta a las concesiones temporales,¹¹ que generaban en este contexto un esquema de negocios rentable para las empresas privadas, basado en ganancias dolarizadas.

Cuarta etapa: subsidios como respuesta al desfasaje

La crisis económica existente a fines del segundo mandato de Menem generaría un cambio de signo político en las elecciones de 1999, y asumiría como presidente Fernando De La Rúa. Su gestión no revertiría la tendencia generada, sino, por lo contrario, profundizaría mucho más la crisis económica

9 Si bien la incorporación de este artículo es muy importante para el reconocimiento de los consumidores y usuarios, también es necesario destacar como una crítica al mismo que no incorpora de manera taxativa la responsabilidad del Estado en garantizar el acceso universal a los servicios públicos.

10 “Falta aún dictar el resto de los marcos reguladores legales exigidos por el art. 42 (por ahora existen el del gas y la electricidad, leyes 24.076 y 24.065 y, recientemente, el del agua, aprobado por las leyes 26.100 y 26.221), readecuar los preexistentes y tal vez, como igualmente se propone, dictar una ley marco que establezca los trazos generales de su funcionamiento, sin dependencia del Poder Ejecutivo ni facultades reglamentarias de éste sobre tales entes o sus relaciones con los concesionarios y licenciatarios sujetos al control” (Gordillo, 2014: VX-2).

11 Consagradas en el artículo 75, inciso 18 a partir de la reforma constitucional de 1994. “La técnica concesional se afirma en su regulación administrativa, como un acto de imperio que autoriza la delegación (por parte del Estado titular y concedente) en un particular (concesionario) de la prestación de una actividad que se ha puesto a cargo del Estado (al ser caracterizada como servicio público) y que asume la forma de un contrato administrativo” (González Moras, 2017: 276).

y social, que derivaría –luego de varios presidentes interinos en un breve lapso– en la asunción en la presidencia de la nación de Eduardo Duhalde a inicios del año 2002.

La medida más importante tomada por el gobierno de Duhalde fue la sanción de la Ley N° 25561 de Emergencia Pública y Salida del Régimen Cambiario. En la misma se establece la salida de la convertibilidad: la idea de “un peso, un dólar” queda en el pasado.

En lo que respecta a los servicios públicos, se deja sin efecto las cláusulas que indexaban los contratos a la moneda extranjera, y se establecen los precios y tarifas entendiendo la relación de cambio “un peso = un dólar estadounidense”.¹²

Esta situación, sin duda, perjudica a las empresas prestadoras y a la construcción de costos y margen de ganancia de las mismas, acostumbradas a la rentabilidad en dólares. A su vez, el contexto ameritaría una intervención de otro tipo por parte del Estado:¹³

En una crisis socioeconómica sin precedentes, permitir que las tarifas acompañen el aumento del dólar, como así hubiera sido de respetarse lo pactado en los pliegos licitatorios de los servicios públicos, hubiera generado como efecto que un número importante de habitantes no puedan pagar las tarifas, quedándose los usuarios privadas de ellas (Cormick, 2012: 238).

Esta etapa estaría marcada por un Estado con mayor intervención con respecto a los servicios públicos, ya sea en el control tarifario a través de subsidios para evitar que los precios a pagar por los usuarios sean elevados, hasta la toma de control de ciertas prestaciones: “el Estado nacional (y las provincias) terminará reestatizando la prestación de muchos de los servicios públicos privatizados, y esto traerá aparejado la consolidación de un modelo prestacional mixto: público y privado” (González Moras, 2017: 48). De esta manera, a partir de las gestiones presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, estos gobiernos comenzarían a tener control directo de ciertas prestaciones, como la de agua potable y saneamiento (AYSA), transporte ferroviario (Ferrocarriles Argentinos) o el correo (Correo Argentino).

Por lo cual, se puede decir, que en esta etapa se rompió la burbuja monetaria generada por la convertibilidad, y esto generó un cambio en el rol del Estado con respecto a su forma de intervenir en la prestación. Por un lado, subsidiando las tarifas para que el costo los servicios no sea tan elevado en el bolsillo de los usuarios; y también generando mayor control en las empresas para lograr mejores prestaciones.

12 Ley N° 25561, artículo 8: “Dispónese que, a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1)”.

13 “En los primeros años del nuevo milenio el Estado adopta una tónica que luce muy intervencionista en materia de precios, inversiones, tarifas, etc., desdibujando, al menos en apariencia, el escenario anterior” (Gordillo, 2014: 254).

Ahora bien, el mayor saldo negativo de esta etapa fue la falta de un criterio eficiente de distribución de subsidios en las tarifas, generado un valor de los servicios públicos ficticio, lo que sin dudas terminó yendo en contra del desarrollo de los mismos:

Si las tarifas no acompañan los costos del mercado, devienen arbitrarias y si se otorgan subsidios generalizados y no solo las clases menos favorecidas de la sociedad, entonces el régimen pierde transparencia, volviéndose más proclive a las corruptelas. Además, se deteriora el servicio, se frenan las inversiones para la atención de la demanda futura, etc. (Gordillo, 2014: 276).

Quinta etapa: las empresas son las grandes beneficiadas

En diciembre de 2015, asumiría la presidencia Mauricio Macri, dejando atrás un ciclo de 3 mandatos de gobiernos kirchneristas. Desde una perspectiva neoliberal en términos económicos, propició una intervención del Estado cada vez más reducida en los distintos aspectos del entramado socioeconómico.

La mirada sobre los servicios públicos no sería la excepción de esta perspectiva, y ya con la designación de funcionarios quedaría muy clara la falta de distinción entre los intereses de las empresas y del gobierno

Así nos encontramos al propio ministro de Energía, Juan José Aranguren, como expresidente de Shell; a David Tezanos, interventor de Enargas, como ex directivo de Metrogas; a José Luis Sureda, secretario de política hidrocarburífera, como ex vicepresidente de Pan American Energy, y a Andrés Chambouleyron, subsecretario de Coordinación de Política Tarifaria, como perito de CIADI en contra de la República Argentina (Burgos, 2016: 21).

Así fue cómo desde el inicio de la gestión macrista se comienza a desarrollar una política de quita de subsidios a las tarifas de los servicios públicos, ya que consideraban que las mismas se encontraban por fuera de los valores de mercado,¹⁴ y esto perjudicaba a la inversión y el desarrollo. Esta quita de subsidios impactaría directamente en el valor de las tarifas.

De esta manera, ya en los primeros días del mes de enero de 2016, se firmaría la Resolución N° 6¹⁵ del Ministerio de Energía y Minería de la Nación, que daría luz verde a la quita de subsidios del servicio de electricidad, y un nuevo cuadro tarifario de la prestación. Hacia fines del mes de marzo de ese mismo año, también se oficializaría a través de las resoluciones N° 28 y 31 del Ministerio de Energía y Minería el aumento de tarifas de gas.¹⁶ A su vez, para citar otro ejemplo, a fines de abril de 2016,

14 En palabras del ministro del Interior, Rogelio Frigerio: “fueron muchos años de fiesta, y alguien tenía que pagar la fiesta de no reconocer la realidad”. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160405_economia_argentina_mauricio_macri_aumentos_precios_ms

15 Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258201/norma.htm>

16 Resoluciones 28 (https://www.minem.gob.ar/servicios/archivos/7008/AS_14878730841.pdf) y 31 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259949/norma.htm>) del Ministerio de Energía y Minería.

también desde la provincia de Buenos Aires se autorizaría, por decreto,¹⁷ el incremento del servicio de agua potable y desagües cloacales.

En el periodo que va de 2016 a 2018, los aumentos a partir de los “tarifazos” acumularon alrededor de 2.200%, en el caso del gas, y superaron el 3.000% en la luz.¹⁸ Esto sin duda repercutiría de gran manera en el poder adquisitivo de las familias, ya que el pago de los servicios pasaría a tener una gran incidencia en los gastos del grupo familiar.¹⁹ Por otro lado, las empresas energéticas registraron un aumento de sus ventas en un promedio de 995%, llegando en algunos casos a más de 1.400%.²⁰

También hay que tener en cuenta que este aumento en las tarifas no implicaría un aumento proporcional en la inversión en infraestructura para mejorar los servicios, sino que hasta en términos comparativos en algunos años la inversión fue menor que en periodos anteriores.²¹

Por lo cual, podemos sostener que la política en materia de servicios en este periodo consistió en generar mayores beneficios a las empresas concesionarias ya existentes, a partir de un aumento tarifario producido principalmente por la quita de subsidios y por atar algunos valores de la prestación al mercado internacional. Esto conllevó a una pérdida de poder adquisitivo en la población y, a su vez, este aumento en el costo del servicio no se vio reflejado en una mejora en la prestación de los mismos.

Sexta etapa: el Estado dice presente en época de pandemia

Luego de un intento fallido de búsqueda de la reelección por parte de Mauricio Macri, la fórmula Fernández-Fernández, encabeza por Alberto y secundada por Cristina, lograría la victoria electoral en octubre de 2019.

Los últimos meses del gobierno macrista terminaron de consolidar un escenario de debacle económica, basado en una deuda externa con niveles insostenibles y un mercado interno muy deteriorado.²²

17 Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2016/409/23481#>

18 Datos que surgen a partir de la nota de Juan Strasnoy Peyre. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Ganadoras-las-empresas-energeticas-aumentaron-sus-ingresos-995-en-tres-años-20191121-0089.html>

19 El Observatorio de Políticas Públicas de la UNDAV, en abril del 2018, publicó un informe sobre el impacto tarifario en el que sostiene que: “Estudiando la evolución del peso de los principales servicios públicos (energía eléctrica, gas de red, agua potable y transporte) sobre el salario mínimo, se encuentra un incremento acumulado de 15 puntos porcentuales en los últimos tres años. Desde el 2015 se pasó de una incidencia muy baja del costo tarifario, cercana al 6%, a una sustantivamente mayor, del 21%”.

20 Datos que surgen a partir de la nota de Juan Strasnoy Peyre.

21 Información que surge a partir del informe de Manuel Tarricone y Matías Di Santi. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/cortes-de-luz-como-evolucionaron-en-las-presidencias-de-cfk-y-macri/>

22 “El aumento neto de la deuda pública en moneda extranjera fue de US\$103.808 millones y la fuga de capitales alcanzó a US\$93.667 millones entre diciembre de 2015 y septiembre de 2019”; “El producto del sector fabril cayó 7,3% entre 2015 y 2018”. Datos que se desprenden del artículo periodístico Fin de ciclo: la economía que deja Macri, de Juan Strasnoy Peyre y Mariano Cuparo Ortiz, publicado en BAE Negocios. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/informesbae/Fin-de-ciclo-La-economia-que-deja-Macri--20191208-0015.html>

Es bajo este contexto que el gobierno actual busca como una de sus primeras medidas la sanción de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la emergencia pública,²³ la cual, entre una batería de medidas, en su artículo 5²⁴ señalaba el congelamiento de las tarifas de gas y luz por 180 días para realizar una revisión de los cuadros tarifarios de estos servicios. Sin dudas, este accionar era una señal de que las tarifas no iban a seguir liberadas a los precios del mercado internacional, sino que el Estado iba a tomar una actitud mucho más activa en su construcción.

Ahora bien, el avance del COVID-19 y la declaración por parte de la OMS como pandemia al coronavirus llevarían al gobierno a declarar, en marzo del 2020, la ampliación de la emergencia sanitaria²⁵ y posteriormente el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).²⁶

Las medidas adoptadas con el fin de evitar la circulación de las personas (y como consecuencia del virus) generaron un mayor freno en una economía que venía bastante estancada, lo cual impactaba directamente en el bolsillo de las familias. Motivo por el cual, el Estado tomó una serie de decisiones en pos de poder garantizar el sostenimiento de la economía y el acceso a servicios. En el mismo mes de marzo, el Decreto N° 311/20²⁷ estableció la imposibilidad de corte de servicios de luz, gas, agua corriente, telefonía fija y móvil, internet y Tv por clave o satelital (con un margen de hasta 3 facturas impagas), y en los casos de energía eléctrica prepaga la obligatoriedad de continuar prestando el servicio.

En este mismo sentido, con la ampliación en el tiempo del ASPO, en junio tuvo lugar la sanción del Decreto N° 543/20, por el cual se extienden por otros 180 días el congelamiento de tarifas de los servicios de luz y gas²⁸ y se ampliaron los plazos de corte mencionados en el Decreto N° 311/20 a 6 facturas impagas.²⁹

Pero sin dudas, en materia de servicios públicos, la medida más relevante (hasta ahora) llegó a partir de la firma del DNU 690/2020, el cual modifica la Ley de Tecnologías de la Información y Comuni-

23 Ley N° 27541, sancionada el 21 de diciembre de 2019.

24 "ARTÍCULO 5°.- Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a mantener las tarifas de electricidad y gas natural que estén bajo jurisdicción federal y a iniciar un proceso de renegociación de la revisión tarifaria integral vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario, en los términos de las leyes 24.065, 24.076 y demás normas concordantes, a partir de la vigencia de la presente ley y por un plazo máximo de hasta ciento ochenta (180) días, propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020. Invítase a las provincias a adherir a estas políticas de mantenimiento de los cuadros tarifarios y renegociación o revisión de carácter extraordinario de las tarifas de las jurisdicciones provinciales".

25 Decreto N° 260/20.

26 Decreto N° 297/20.

27 "ARTÍCULO 1º.- Las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3º, en caso de mora o falta de pago de hasta TRES (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1º de marzo de 2020. Quedan comprendidos los usuarios con aviso de corte en curso".

28 ARTÍCULO 1º.- Prorrógase el plazo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27.541 desde su vencimiento, y por un plazo adicional de CIENTO OCHENTA (180) días corridos.

29 ARTÍCULO 2º.- Sustitúyese el primer párrafo del artículo 1º del Decreto N° 311 del 24 de marzo de 2020, por el siguiente: "Las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3º, en caso de mora o falta de pago de hasta SEIS (6) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1º de marzo de 2020. Quedan comprendidos los usuarios con aviso de corte en curso".

caciones (TIC)³⁰ estableciendo al acceso a internet, la tv por cable y satélite, y la telefonía móvil como “servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia”.³¹

En el decreto también se establece la obligatoriedad a los prestadores de estos servicios de otorgar una prestación básica universal;³² a su vez, instituye al ENACOM como autoridad de aplicación y congela los precios de los servicios hasta el 31 de diciembre del 2020.

Podríamos decir que el Decreto N° 690/20 es una medida en construcción, ya que todavía no se puede establecer su impacto, pero sí podemos afirmar que es una decisión que busca un rol estatal más presente en la universalización de acceso a servicios que hoy en día son esenciales para un mejor bienestar de las personas.

Conclusiones

Luego de hacer un repaso por las diferentes etapas históricas del país analizando las distintas formas en que se fue desarrollando la prestación del servicio público, se puede arribar a las siguientes afirmaciones:

Primero, es necesario advertir la evolución que tuvo a lo largo de los años, la concepción del acceso a la prestación de los servicios públicos, hasta lograr su consagración constitucional en el año 1994, clarificando que el acceso a los servicios públicos es un derecho social, y es necesario establecer garantías para su cumplimiento, para que todos los ciudadanos tengan acceso a estas prestaciones esenciales.

En segundo lugar, hay que mencionar que si bien el rol del prestador sufrió modificaciones a lo largo de la historia –concesiones privadas, el Estado mismo como prestador, o concesiones con entes reguladores de por medio–, ninguna de las modalidades logró garantizar una prestación eficiente a largo plazo (mayor y mejor acceso de los usuarios a los servicios, a partir de más inversiones en desarrollo de infraestructura para estas prestaciones).

Queda claro que el rol del Estado es fundamental para que, a partir de su intervención y tutela, el derecho que tienen todos los ciudadanos a acceder a los servicios públicos, se pueda concretar de la manera más eficiente posible. Como sostiene, el economista, Martín Burgos, “Que un servicio sea accesible o restringido es una definición política: los usuarios buscaran que el servicio sea lo más barato posible, mientras que las empresas buscaran generar mayor renta posible por prestar ese servicio” (Burgos, 2016: 27). Sin dudas que un mejor acceso a los servicios públicos depende, en primera instancia, de voluntad política.

30 Ley N° 27078.

31 ARTÍCULO 1º- Incorpórase, como artículo 15 de la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones N° 27078, el siguiente texto: “Artículo 15- Carácter de servicio público en competencia. Se establece que los Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La autoridad de aplicación garantizará su efectiva disponibilidad”.

32 Artículo 2: “La autoridad de aplicación establecerá en la reglamentación la prestación básica universal obligatoria que deberá ser brindada en condiciones de igualdad”.

En la actualidad, el gobierno encabezado por Alberto Fernández, en el contexto de una situación de emergencia marcada por la pandemia, ha demostrado con sus primeras medidas (congelamiento de cuadros tarifarios, obligación de seguir prestando los servicios pese a falta de pago, control en la formación de precios) la intención de que el Estado tenga un rol mucho más activo en el vínculo entre las prestadoras y los usuarios con el fin de garantizar el acceso a los servicios. Ahora bien, ¿qué desafíos tiene esta gestión para seguir profundizando en acciones tendientes a generar una prestación más eficiente en materia acceso a los servicios públicos?

En primera instancia podemos decir que es necesario mayor intervención en las empresas prestadoras, no necesariamente la estatización, pero quizás sí la participación accionaria, para poder obtener una mejor información sobre la situación en que se encuentran las empresas y, por otro lado, poder intervenir en las mismas desde una postura en favor de los intereses de la sociedad y no del lucro; ya que las empresas que brindan estos servicios esenciales tienen que tener como objetivo principal el poder lograr el acceso a los servicios de la mayoría de la población y no la rentabilidad de las ganancias. Pero también es necesario el capital privado para poder lograr que sea una empresa sustentable y con capacidad de inversión por fuera de los vaivenes de las arcas de la Administración pública. Por lo cual las empresas mixtas podrían ser una respuesta, a partir de una composición accionaria equilibrada entre los intereses de los usuarios defendidos por el Estado y el capital privado.³³

Por otro lado, garantizar un mayor acceso dependerá de tarifas que no generen una pérdida de poder adquisitivo de las familias; la dicotomía no puede ser el elegir entre pagar los servicios o comprar comida, y lamentablemente en el país esta situación es una realidad muy presente. Para esto, sin dudas es necesaria la aplicación de subsidios bien dirigidos según las necesidades de la población. En un mundo donde el acceso a la información es cada vez más ágil, es necesario desarrollar herramientas para poder direccionar los subsidios a los ciudadanos con menores recursos para afrontar los pagos de las tarifas.

Como conclusión, entiendo que una mayor intervención en las empresas prestadoras, que permitan mejor información, y subsidios distribuidos de manera más eficiente en la población, serían las premisas para una mejor prestación y mayor acceso a los servicios públicos. Ojalá esta nueva etapa que estamos atravesando siga en línea con estas primeras medidas tomadas, para así poder garantizar de mejor manera el cumplimiento del derecho al acceso de los servicios públicos.

33 En la actualidad, por ejemplo, la Unión Europea planteó recientemente la posibilidad de que los Estados puedan incorporar capital accionario en empresas estratégicas y esenciales con el fin de poder garantizar la continuidad de las mismas. Demostrando la importancia de la participación estatal, la cual se vio reflejada principalmente en el sostenimiento de las aerolíneas de bandera, como Lufthansa (Alemania), TAP (Portugal), o KLM (Países Bajos).

Bibliografía

- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO.
- Bielsa, R. (1964). *Derecho Administrativo*, Tomo I. Buenos Aires: La Ley.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa Argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Burgos, M. (2016). Tarifazo: de la medida económica a la respuesta política. En A. Lijalad (comp.), *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*. Buenos Aires: Peña Lillo - Continente.
- Comadira, J. R. (2003). *El derecho administrativo como régimen exorbitante en el servicio público*. Jornadas sobre servicio público, policía y fomento, en Universidad Austral - Facultad de Derecho. Buenos Aires: Ediciones RAP.
- Cormick, M. (2012). Servicios públicos en la actualidad. Hacia políticas de utilización eficiente de los subsidios. *Revista Derecho Público I(3)*, 231.
- Fraschina, S. (2018). *Costo tarifario*. Avellaneda: Universidad Nacional de Avellaneda.
- Gonzales Moras, J. M. (2017). *El servicio público como derecho social*. La Plata: EDULP.
- Gordillo, A. (2014). Servicios públicos. Entes reguladores. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: FDA.