

EQUIDAD DISTRIBUTIVA y TARIFA

Aspectos jurídicos, doctrinarios y sociales

2.004

CONTENIDO

I N D I C E

I. INTRODUCCION CONCEPTUAL.

1. Consideraciones Preliminares.....	5
2. Tarifa: 2.1. Naturaleza Jurídica.....	7
2.2 Su significación en los servicios públicos.....	8
2.3 Función de la Tarifa.....	9
2.4 Requisitos de:.....	10
2.4.1. razonabilidad.....	10
2.4.2. igualdad.....	11
2.4.3. no discriminación.....	11
3. Concepto de equidad y su relación con lo justo y razonable.....	12
3.1 Antecedentes jurídicos en el derecho Comparado.....	14
3.2 La Ley 24.065 y demás reglamentación.....	15
4. Equidad distributiva y Tarifa Social.....	18

II. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL A PARTIR DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN DISPONIBLE.

1. Descripción. Consideraciones generales de la situación actual.....	20
1.1. La Situación actual y el MRE.....	21
2. La Emergencia Social. Caracteres.....	22
2.1. La Tarifa Social en el Marco de la Emergencia Social.....	25

2.2. Morosidad y desconexión. Periodicidad del pago. Sistemas prepago y de restricción del consumo.....	28
3. La Emergencia Energética. Medidas.....	29
4. El Programa de Uso Racional de la Energía.....	
 III. EVALUACIÓN DE ESQUEMAS ALTERNATIVOS.	
 IV. CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y PROPUESTA.	
1. Conclusiones.....	31
1.1. A manera introductoria.....	31
1.2. En relación al modelo.....	32
1.3. En relación a la implementación de una política social.....	32
1.3.En relación a la Tarifa Social.....	33
2. Perspectivas.....	33
3. Propuesta.....	34

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL.

1. Consideraciones Preliminares.

El tema de la equidad distributiva y tarifa requiere previamente del análisis de, aunque conocidos, conceptos básicos que relacionen aspectos que los hacen unívocos y complementarios a un tiempo.

Sabido es que el Estado en el devenir de su estructuración y desarrollo ha ido sufriendo variaciones en cuanto a su rol social, así en primera instancia cuando fue necesario proteger los derechos humanos aparecen las protecciones normativas de primera y segunda generación¹.

Más acá en el tiempo, aparecen otros que se identifican jurídica y socialmente como los de tercera generación, llamados también derechos de la solidaridad, que apuntan a la protección de particularidades propias de la sociedad².

Si bien debe resaltarse que su reconocimiento no resulta del todo pacífico el derecho constitucional ha los considera desde la óptica de su importancia en relación a las violaciones de los derechos del hombre que se da en el marco de un mundo globalizado, además los incorpora a la necesidad de reforzamiento de los mecanismos de las relaciones internacionales en miras a la protección integral de los derechos del hombre.

Es en este contexto donde aparece el concepto de derecho a la energía como expresión esencial al desarrollo integral de la persona y su dignidad integral. A pesar del avance tecnológico que la energía experimenta dinámicamente este derecho a la energía no se ha visto debidamente protegido, tutelados.

Es así como amplios sectores de la sociedad argentina, en el marco jurídico institucional de emergencia por la que vive hace que la materialización de estos derechos de tercera generación se encuentren en vías de incipiente implementación. La necesidad de acceso y su imposibilidad material es lo que requiere ser revisado en densa del derecho como motor de un desarrollo socialmente integral de la comunidad.

El problema mas serio de esta modalidad de derechos humanos es el de su implementación y protección efectiva aunque nuestra constitución reformada en 1.994 ha establecido las garantía necesarias para asegurarlos.

¹ Entendemos derechos humanos de 1º generación los referidos a la vida, salud, alimentación, libertad de expresión y de conciencia, libertad religiosa, opinión y de asociación y de participación entre otros. Por los de segunda generación estamos refiriendo a los derechos de carácter económico, social y cultural.

² Los derechos de tercera generación están orientados a la defensa del ambiente, el derecho a la paz, al desarrollo y respecto del patrimonio común.

Así en primer término el sustento constitucional que dimana del artículo 42 de la Constitución reformada en 1.994. La norma suprema expresamente establece que “Los consumidores y usuarios...tienen derecho...a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos...y a condiciones de TRATO EQUITATIVO y digno.”

Abunda el texto normativo en el segundo párrafo del artículo citado, zanjando la duda que pueda caber al responsabilizar a las autoridades la concreción de esos derechos. En efecto reza el enunciado “Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos...” dejando finalmente, tercer párrafo del artículo 42 CN, a que “La legislación establecerá procedimientos eficaces ...”

En idéntico sentido podemos argumentar que también encuentra sustento jurídico esta cuestión de la equidad distributiva en otra norma de rango constitucional, elevada a tal ubicación dentro de la pirámide jurídica por la reforma de 1.994. Se trata del artículo 75 inciso 22.

Encontramos allí todos aquellos tratados suscritos por la nación referidos a derechos humanos que adoptados con esta categoría introducen como derechos reconocidos los establecidos en “la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos etc....que no derogan artículo alguno de la primera parte de esta constitución y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.”

Como se aprecia aparecen aquí principios tales como el de la “no discriminación” que pasan a ser de aplicación directamente constitucional, también en materia de servicios públicos.³

En la misma línea, el esquema de tratamiento encuentra sustento fáctico en la reiterada pero clara y precisa normativa constitucional en el sentido de establecer un orden de prioridad respecto de la función de las autoridades de velar por los derechos por ella esta fijados.⁴

De aquí que, el esquema expositivo propuesto apunte, como punto de partida, a tipificar, sin profundizar, el concepto de tarifa y su naturaleza jurídica, como primera temática de la cuestión.

En este sentido, al ser la tarifa en los servicios públicos en general, y en el de electricidad en particular, un instrumento de la regulación administrativa, se evidencia la necesidad de su tratamiento preliminar.

Es que no debe perderse de vista que ella, constituye el eje imaginario alrededor del cual gira todo el andamiaje jurídico del contrato de concesión. Además de constituir, quizás, el elemento principal vinculador de todas las partes involucradas en el servicio público. Titular del Servicio, Concesionario o prestador, usuarios o consumidores y órgano de control.

³ Gordillo, Agustín. “Después de la Reforma”. Capítulo III -4

⁴ Gordillo, A. Idem III-6.

Con relación al segundo aspecto que en esta introducción haremos, el concepto de equidad, tanto desde lo social cuanto de lo jurídico y económico, la relación de este principio se encuentra en su proyección sobre la cuantía de la tarifa exigible a cada usuario.

De aquí surge la primera correlación entre tarifa y equidad, la segunda correlación que desarrollaremos, está orientada, por el hecho de que la equidad resulta, junto a otros principios, un criterio definidor de políticas, desde lo social, aspecto que no debe soslayarse, cuando desde la esencialidad del servicio público se requiere el acceso indiscriminado al mismo.

Son los valores sociales de la equidad los que terminan por dar consistencia al servicio público. Recordemos que estos son: “igualdad, cumplimiento de derechos y justicia”⁵. Justamente, estos valores integrativos del principio son los que le confieren aceptación generalizada.

En su significación jurídica, se abordará también, su relación con el criterio de “justo y razonable”⁶, fin último del ordenamiento jurídico. Por otra parte estos criterios forman parte de los objetivos de la política nacional en materia eléctrica⁷ y constituyen reglas de las que el Estado no debe apartarse.

En ello debemos agregar que las reglas deben ser aplicadas por el ENRE en cuanto a que como órgano de control debe ajustar su actuar, no solo conforme a ellos, sino que debe controlar que las actividades del sector se ajusten a ellos.⁸

En dirección a la evolución del principio nos ajustaremos a los antecedentes más relevantes que se encuentran en el derecho comparado. Así el derecho inglés en principio y el americano complementariamente, conforman una estructura de precedentes que lo caracterizan tal como se entiende en nuestros días.

La contrastación a la legislación nacional constituirá el paso siguiente en miras a la caracterización del concepto equidad distributiva en el marco tarifario eléctrico. En esta dirección debemos decir que los objetivos del Marco Regulatorio vigente constituye un todo de fines inescindibles, que deben aplicarse de manera integral y homogénea.

Por otra parte, cabe destacar que en el espíritu de la Ley 24.065 aparece el objetivo principal de la regulación eléctrica “la protección adecuada de los derechos de los usuarios”⁹ lo que resulta comprensivo del principio de equidad que debe imperar en todo el servicio público.

⁵ Mokate, Karen Marie: “Eficacia, eficiencia y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” Documentos de Trabajo del INDES – series documentos de trabajo I-24 Washington, D.C. 2001.

⁶ Ley 24.065, artículos 2º, inciso “d”; 4º inciso “b”; 42. y Decreto Reglamentario 1.398/1992.

⁷ Ley 24.065 artículo 2º: “fijáanse los siguientes objetivos para la política nacional en materia eléctrica...”

⁸ Barreiro, Rubén Derecho de la Energía Eléctrica. Editorial Ábaco, página 124

⁹ Artículo 2º Ley 24.065 texto comentado

Es el beneficio de los usuarios, a través de una calidad suficiente y con tarifas razonables que contemplen las posibilidades de todos los potenciales beneficiarios del servicio, donde a su vez se reflejen, además, los costos de eficiencia estructuran el equilibrio prestacional, el fin último de todo el andamiaje legal.

2. Tarifa.

2. 1. Naturaleza Jurídica:

Sin entrar en aspectos sustanciales de la caracterización de tarifa, en razón del alcance y objeto del presente, desde lo jurídico constituye “la tabla o lista de tasas o precios retributivos de servicios públicos o de utilización de obras públicas”¹⁰

Se desprende del concepto que no todos los usuarios son iguales, de aquí que aparezca el criterio de “lista” o, como técnicamente se conoce, cuadro tarifario¹¹ donde se procura reflejar la situación particular de sectores o grupos de sectores usuarios de un servicio.

Sea que se listen tasas (servicios cuya utilización es obligatoria para el particular) o precios (servicio o actividad de prestación y recepción voluntaria), o que entendamos con Bianchi¹² que la “tarifa representa el precio que el usuario debe pagar por el servicio prestado”, la tarifa es la cara visible del sistema, por su directa relación con los usuarios finales a los que podríamos identificar en la más de las veces como cautivos¹³.

Por ello, como más adelante veremos, la relación entre tarifa, con la fórmula legal utilizada por la ley, “justas y razonables”, y equidad distributiva, estructuran un todo que define un servicio público de la significación de la distribución eléctrica.

Se trata, como sostiene parte de la doctrina, de que la tarifa y la fijación de los cuadros tarifarios importan una función pública, donde a su vez interesa la calidad del servicio, toda vez que se encuentra indisolublemente atada a aquella.

“Por lo demás, la tarifa, se trate de una ley formal o de un reglamento, constituye un acto jurídico unilateral (no es contractual) cuya eficacia jurídica requiere su “publicidad” pues ella no solo le interesa al Estado y al eventual concesionario, o a quienes presten servicios públicos “impropios”, sino especialmente a los “terceros”, es decir al “público”, o sea el usuario, que es quien debe satisfacerla....la tarifa expresada en un acto administrativo constituye un “reglamento” a cuyas reglas jurídicas queda sometida”¹⁴

En consecuencia, “la tarifa no se acuerda ni se conviene entre Concesionario y Estado, la tarifa se fija....esa fijación la hace la autoridad pública en forma unilateral. No hay acuerdo con la empresa prestadora.”¹⁵

¹⁰ Monti, Laura. El Derecho N° 10.827 – Año XLI

¹¹ Ley 24.065, artículos 42 y 45

¹² Bianchi, Alberto “La tarifa en los servicios públicos”. Revista de Derecho Administrativo N° 27 al 29

¹³ Barreiro Rubén. Ob. Cit. Página 619.

¹⁴ Marienhoff, Miguel. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo II. Página 155.

¹⁵ García Cuerva, Mariano. “Contratos de Concesión de Servicios Públicos y tarifas.” La Ley, T.2004-C, sec. Doctrina. Páginas 1509 y siguientes.

2.2. Su significación en los Servicios Públicos.

Un abordaje apropiado de la cuestión equidad distributiva versus elaboración de estructuras y cuadros tarifarios en el servicio público de distribución eléctrica requiere orientar el análisis a criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad toda vez que ellos permiten aprehender y comprender el alcance del tema.

Por otra parte, las tarifas de los servicios públicos otorgados en concesión, como principio general, deben asegurar la necesaria proporcionalidad entre, servicio prestado y retribución abonada, además estar sometidas al control de la autoridad administrativa pertinente.

En materia de electricidad, las tarifas deben satisfacer “ingresos suficientes” por una parte y, en relación con el prestador o distribuidor, con “modos económicos prudentes,” satisfaciendo criterios de “justas y razonables.” tanto para el prestador cuanto para el usuario.

La tarifa, como cualquier precio contractual, debe ser suficiente para alcanzar minimamente tres aspectos o propósitos: uno, brindar el servicio en condiciones de calidad y cantidad establecida; otro, cubrir los costos de explotación del mismo permitiendo al prestador, concesionario, la obtención de una utilidad razonable; y, tercero, que el acceso al servicio pueda ser alcanzado en condiciones de no discriminación.

Lógico es señalar, otro de los objetivos, en materia de regulación eléctrica, el de procurar que los distribuidores proporcionen un servicio adecuado con tarifas mínimas. Esto se vincula con el concepto compensatorio de la tarifa en el sentido de que debe existir razonable relación entre la prestación y la remuneración de la misma.¹⁶

Asimismo, cabe advertir que, además, la tarifa se encuentra esencialmente relacionada a los principios liminares de los servicios públicos, de tal manera que se efectivicen en forma directa los principios de “generalidad,” por una parte, y el de “continuidad” e “igualdad” en la prestación, por la otra, sin descuidar aquel otro incorporado en nuestra CN, artículo 42, “eficiencia y calidad” que torna exigibles a cualquier prestador del servicio (Estado o Concesionario).

Con relación al de igualdad, no escapa al principio, cuando argumentando razones de frustración en la representación económica de la tarifa se ve, el concesionario, obligado a poner mayor énfasis en la prestación a los sectores que le son más remunerativos, de mayor poder adquisitivo, sacrificando calidad y cantidad de aquel que servicio que está dirigido a grupos poblacionales, donde el costo de llegada es mayor y la capacidad de pago mucho menor.¹⁷

¹⁶ Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II página 147.

¹⁷ Pérez Hualde, Alejandro. Nota a Fallo. “Control Judicial de las Tarifas de Servicios Públicos. La Ley t.220-A página 85.

Además, no debe dejarse de lado el concepto de que, los servicios públicos, por ser tales tienen una naturaleza diferente, distintas de aquellos que no se tipifican legalmente de este modo, de manera que sus tarifas no pueden estar asociadas a la capacidad de pago de los usuarios, ya que al ser caracterizados como indispensables a la vida social esas tarifas no estarían al alcance, de hecho así sucede, de las capas más pobres de la población.¹⁸

A lo expresado cabe agregar que dentro del servicio público cabe considerar también su impacto tanto sobre las condiciones de vida de una población determinada como sobre sus expectativas de crecimiento (de la población).

En este sentido hay que destacar dos posibilidades prestacionales de los servicios públicos, una que maximiza el desarrollo de las capacidades de las generaciones presentes y futuras (educación, salud, vivienda, etc) y otra, servicios que afectan más la redistribución de la renta y la comodidad de la vida presente, previendo el horizonte de crecimiento y universalidad del acceso (energía, telecomunicaciones, transporte etc.).

La primera puede satisfacerse mediante decisiones de carácter privado según su nivel de ingresos, y respecto de los grupos de menores ingresos deben compensarse sus requerimientos en las prestaciones gratuitas del estado.

En cambio la segunda requiere de grandes inversiones de capital y obligaciones de cobertura masiva si se pretende satisfacerlos y ello requiere de tarifas suficientes en materia de cobertura de costos eficientes de prestación, generándose de este modo situaciones de desigualdad, inequidad intrageneracionales.

Por estos argumentos sostenemos que, debe existir un sistema de compensación, que permita a la prestadora del servicio público, en nuestro caso el eléctrico, alcanzar la mayor eficiencia posible y, a su vez, que el mismo alcance una cobertura generalizada (nadie excluido del servicio), siempre con el marco de que las tarifas, equilibrio dinámico de la misma, resulten suficientes para lograr ambos objetivos: rentabilidad, precio accesible y cobertura amplia a la sociedad.¹⁹

Lo expresado tiene estrecha correlación, y amplia justificación, con el precepto constitucional del nuevo artículo 42 respecto de los derechos de los usuarios.²⁰

2.3. Función de la Tarifa.

El rol asignado por la ley tiene al menos dos aspectos significativos, por una parte, el carácter contractual que resalta en todo el análisis, y, por la otra parte, su significación

¹⁸ Sandroni, Pablo. Conceptos generales sobre privatización y servicios públicos. Banco Internacional de Reconstrucción y fomento/ Banco Mundial. 2003.

¹⁹ Ídem Sandroni, Pablo.

²⁰ CN. “Las autoridades proveerán a la protección de la seguridad e intereses económicos y al control de calidad y eficiencia de los servicios públicos.”

social, que no puede estar ausente y se encuentra íntimamente ligada e integrada al concepto de tarifa.

Lo contractual conforma el componente que estructura el equilibrio económico financiero de todo contrato de concesión. Constituye la remuneración por la prestación en beneficio del todo social²¹

Por otra parte, la tarifa representa, al mismo tiempo, el precio que los usuarios pagan en contrapartida de la prestación del servicio público recibido. Ello completa el criterio de equilibrio que la rodea, al significar la proporción constante y permanente entre costos, expansión de las prestaciones por incremento de la demanda, que por contrato debe ser atendida, la eficiencia y la rentabilidad prevista durante el plazo del contrato. Se trata pues del carácter social que debe tener en todo momento la tarifa.

El rol social que cumple, y que interesa a los fines del objeto del presente análisis, debe cumplirse en el marco normativo constitucional, artículo 42, que obliga al titular del servicio, y a las autoridades que la norma suprema enumera, a garantizar el servicio en las condiciones que la misma determina al reconocerle calidad de servicio público.

Vale decir que, la equidad distributiva se refleja en la tarifa al tener que mantener un equilibrio de carácter dinámico entre, lo estrictamente económico – contractual y lo social, esto permite visualizar en dos sentidos.

En uno hacia el pasado, atiende al equilibrio económico – financiero que se estableció al momento de la celebración del contrato de acuerdo con una realidad económica (la del tiempo de la concreción del contrato de concesión).

En el otro, hacia el futuro, que con aquel otro de equilibrio permanente, que respeta al primero, pero, que atiende a necesidades de nuevos usuarios, que tienen obligatoriamente que incorporarse al servicio, a las que devienen de la necesidad de expansión del servicio a consecuencia del incremento de demanda y las que provienen de las nuevas tecnologías que el concesionario por contrato está obligado incorporar.²²

En una palabra, el equilibrio a mantener por parte de la tarifa está integrado por: a) el propio del contrato, ecuación económico – financiera, y b) el que se deriva del futuro, nuevas exigencias que va imponiendo la realidad y las necesidades de cumplir con los objetivos esenciales del servicio público.

De este modo nace, y se justifica plenamente, el criterio de equidad distributiva que en miras a su concreción facilita el camino al establecimiento de categorías tarifarias distintivas, dentro de un mismo sector (residencial por ejemplo), atendiendo la capacidad diferencial de pago de algunos grupos, que por sus características sociales no están en condiciones de afrontar el costo que demandaría la prestación del servicio.

²¹ Pérez Hualde. Ob. Cit. Pág. 87

²² Pérez Hualde, Alejandro, Ob. Cit. Página 87.

Este concepto requiere por su parte la compatibilización con aquel otro que señaláramos, el económico-financiero, que conforme la ley no permite atenderlo por vía del subsidio cruzado, donde unas categorías atienden la diferencia de costo a otras categorías.

2.4. Requisitos.

Existen numerosos trabajos que establecen una serie de requisitos que deben cumplir las tarifas, en el intento por establecer un punto de partida respecto al equilibrio que debe imperar entre los derechos de usuarios y concesionarios.

En efecto, se suelen citar, (con la advertencia que la enumeración no resulta exhaustiva sino solo enunciativa): razonabilidad; proporcionalidad; igualdad; justo retorno o suficiencia; realidad; certeza; irretroactividad²³, se tratan de pautas generales que nos orientan en la concepción de la tarifa.²⁴

De todos nos abocaremos a solo tres: razonabilidad, igualdad y no discriminación, porque en nuestro entendimiento ellos conforman el esqueleto del tema en análisis.

2.4.1. Razonabilidad: Se ha sostenido que el concepto data de 1.679 y que fuera acuñado en Inglaterra donde se concluyó que un transportista tenía derecho a percibir por sus servicios un pago “razonable”²⁵. Por otra parte debemos decir que la tarifa se encuentra sometida a la regla siempre que se dé en condiciones equivalentes a las que se dan todas las actividades brindadas por el estado. Este principio ha sido reconocido por la CSJN.²⁶

Difícilmente pueda un concesionario ceñirse a todas las regulaciones que impone la prestación de un servicio público cuando la tarifa ha dejado de representar un equilibrio económico razonable.²⁷ Esto es lo que ha llevado a la CSJN a sostener que “toda tarifa de un servicio público debe ser justa y razonable”²⁸

La tarifa no puede quedar fuera del alcance de los mecanismos tendientes a asegurar el control y la protección eficiente de las necesidades de los usuarios contemplados en la CN.

2.4.2. Igualdad: De manera semejante a lo expresado en el criterio de razonabilidad, el de igualdad está presente en tanto y cuanto lo está en cualquier otra actividad estatal. Esta

²³ Bianchi, Alberto. “La tarifa en los servicios públicos. Ob. Cit.

²⁴ Ídem, Bianchi A. B. Ob. Cit.

²⁵ Barreiro, Rubén, Ob. Cit. Página 621.

²⁶ CSJN Fallos 262-555 (1965) Cia de Tranvías anglo Argentina contra Gobierno de la Nación y, anteriormente, en fallos 184-306 (1939) Ventafrida contra Unión Telefónica Río de la Plata “la tasa percibida por el concesionario no es un precio sujeto a la ley de la oferta y la demanda”

²⁷ Pérez Hualde Alejandro. Control Judicial de las Tarifas de Servicios Públicos. La Ley Cit. Pág. 85

²⁸ Amadeo, José Luis, “La concesión de servicios públicos, según la jurisprudencia de la Corte.”.Editorial Ad-Hoc, Bs.As. 1999.

regla ni es óbice a que existan diferentes categorías de usuarios o diferentes modalidades de servicios con tarifas diferentes.

Es un criterio que debe estar presente por aquello que su ponderación forma parte de cualquier actividad estatal inclusive aquellas tipificadas como de interés general²⁹

La regla de la igualdad no impide entonces que existan diferentes categorías de usuarios, o diferentes tipos de servicios prestados a diferentes precios.

La interpretación más frecuente de la equidad, según algunos autores, se respalda en la “igualdad de oportunidad”. Para nosotros este criterio no agrega precisión al concepto de equidad porque en primera instancia ella, la equidad, se asocia a lo que se conoce como oferta universal y homogénea de servicios.³⁰

Esto nos permite asociar la equidad con la justificación de programas que apunten a incorporar al servicio eléctrico a sectores de la sociedad que de otro modo no podrían acceder. Es lo que justificaría la implementación por ejemplo, de las tarifas sociales, entendida esta como la que resulta accesible a aquellos usuarios que se encuentran en situación socioeconómica grave, considerados estos como usuarios de bajo consumo.

2.4.3 No discriminación. Está referido al concepto de arbitrariedad en materia de discriminación de algún usuario. Lo que sucede es que el precepto de no discriminación en este caso se alcanza cuando se integra con el de razonabilidad en la tipificación y definición del perfil de usuario y/o del servicio al que accederá.

La discriminación por usuario debe apuntar únicamente al establecimiento de categorías. Esta determinación la mayoría de las veces resulta necesaria aunque no debe ser arbitraria, sino estar guiada por un concepto de necesidad e importancia del servicio.

Lo que se exige es que no haya una arbitraria discriminación y ello se logra con el empleo de la razonabilidad en la clasificación de los usuarios o de los servicios.³¹

3. Concepto de equidad y su relación con lo Justo y Razonable.

Conforme lo expresado respecto de la conceptualización de la tarifa y el equilibrio dinámico que debe mantener a lo largo de toda la vida del contrato de concesión, estadio que según dijéramos está compuesto por dos aspectos, destacando en particular el segundo, de raíz social corresponde adentrarnos en la cuestión.

²⁹ CN. Artículo 16

³⁰ Mokate, Karen Marie. Trabajo cit.

³¹ Bianchi Alberto. Ob. Cit.

Cabe entonces, abordar el principio de equidad, y luego adicionar el aspecto distributivo, concepto que redondeará el principio de justicia que debe imperar en toda prestación de un servicio público esencial, como es el caso de la electricidad.

En primer lugar se debe destacar que el concepto “equidad”, pregonado en la CN artículo 42, está fundamentado en tres aspectos que integran una valoración social con fuerte implicancia jurídica.

Estos valores sociales son: a) igualdad, de donde se deriva directamente, el cumplimiento de derechos, b) los establecidos en la Constitución Nacional, en particular el artículo 42 y el Marco Regulatorio Eléctrico, y en tercer término c) el principio de justicia como valoración social suprema.

El reconocimiento de estos tres valores sociales por parte de una sociedad en general es lo que confiere al concepto aceptación universal³². Por otra parte, esta voz goza de amplio consenso con miras a la prioridad que debe asignársele al tiempo de la fijación de políticas gubernativas³³.

De todos modos cabe una consideración particular relativa al primero de los valores indicados, la igualdad, juzgamos que debe ser entendido partiendo del criterio de que “la idea central en la que se inspira el derecho no es la idea de la igualdad de las personas, sino la nivelación de las desigualdades que entre ellas existan; la igualdad deja de ser así punto de partida del derecho para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico”.³⁴

La interpretación que puede dársele al término tiene diferentes ópticas, así cabe ser perfilado desde la mirada de la filosofía, o de la jurídica, que es desde donde nos ocupamos, no sin antes destacar que cualquiera resulte el costado de análisis, siempre podremos distinguir al menos dos aspectos.

Es como si hiciéramos dos cortes, uno vertical y otro horizontal, para posteriormente rebatir el término una vez hacia izquierda y seguidamente a la derecha y lo miráramos en su composición.

Veríamos sin dudas un concepto de “equidad vertical”, donde se daría tratamiento igualitario a todos los diversos grupos sociales y otro relativo a “equidad horizontal” que representaría el “igual tratamiento para iguales”³⁵ que abre de la puerta a sistemas diferenciados con lo que podrían corregirse diferencias sociales existentes entre diversos grupos.

A su vez, lo “justo y razonable” es, en cierta forma, la esencia, sustancia, del ordenamiento jurídico regulatorio vigente. Se trata de, como dijimos, una vieja formula de enunciar las

³² Mokate, Karen Marie. Ob. cit

³³ Mokate, K. M. Ob. Cit.

³⁴ Radbruch, Gustav. “Introducción a la filosofía del derecho”. México 1951. página 162.

³⁵ Mokate, K.M. Ob. Cit.

características principales de una tarifa de servicio público, aunque ello no escapa a señalar que los contenidos del concepto están impregnados por una vasta subjetividad.

Naturalmente, y como ya lo adelantáramos, lo justo y razonable no es más que un gran criterio rector al que hay que llenar de contenidos concretos³⁶ No estamos en presencia de principios absolutos sino meramente orientadores de cómo debe atenderse el universo social.

De cualquier modo no podemos dejar de advertir que lo razonable se enlaza con el criterio de proporcionalidad, equivalencia del servicio prestado con el pagado, cuestión que deberá tratarse en particular en cada caso en concreto³⁷.

Recordemos, de un lado, proporcionalidad es la justa relación entre cantidad y calidad del servicio a recibir o recibido y su costo, y del otro, su función, la de la regla de proporcionalidad, es entre otras, evitar que una categoría de usuarios subvencione a otra.

En el caso de la electricidad y como lo desarrollaremos más adelante, del MRE³⁸ surge la prohibición expresa de atender requerimientos de grupos sociales, con derecho al acceso al servicio, mediante el pago de otros grupos de las diferencias de costos.

Aún así, debemos decir que lo “justo y razonable”, aplicado a servicios esenciales y en el campo interpretativo judicial, más allá de que resulte ser una expresión vaga, de límite impreciso, resulta comprensivo de aquel otro precepto de equidad, en particular del de equidad horizontal.

Vale decir, en lo justo y razonable se subsume el concepto de equidad y en este, el de obligación de atender cualquier requerimiento, máxime por tratarse de un servicio público esencial.

Ciertamente, la equidad horizontal es la que nos permite utilizar a la tarifa como una herramienta distributiva del ingreso mediante la inserción en los cuadros tarifarios de una categoría que la doctrina denomina “social” y que involucra a grupos carenciados e indigentes, atendiendo la realidad social de un momento particular y al precepto de universalidad del servicio.

De tal manera que, proyectado sobre la tarifa, se debe reflejar en todos los elementos que la componen de manera de asegurar la universalidad del servicio público y asegurar a su vez la prestación.

Vale decir que, la equidad, como principio insito en la tarifa, debe respetar a su vez aquellos otros, de proporcionalidad y razonabilidad, teniendo en miras que, en el caso de la

³⁶ Bianchi, Alberto B. La tarifa.... Ob. Cit. Pág. 506

³⁷ Marienhoff, Miguel S. Ob. cit

³⁸ Ley 24.065. Artículo 42 inciso “e” “En ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un usuario o categoría de usuario podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros usuarios.”

distribución eléctrica, conteste con la normativa de aplicación, ha desaparecido, al estar sometido a reglas de derecho público, la vigencia de las reglas del mercado.

En otras palabras, al tratarse de un servicio público, no juegan las reglas de libre competencia, encontrándonos consecuentemente en el marco de un monopolio y por tanto, conforme lo establece la CN, la doctrina y la jurisprudencia, imperan en su interpretación las reglas derivadas del carácter restrictivo.

3.1. Antecedentes jurídicos en el Derecho Comparado.

Entonces, al estar comprendido el criterio de equidad en el concepto legal adoptado por la legislación de aplicación, el precedente debe encontrarse en el origen mismo de la fórmula “justo y razonable” que como adelantáramos tiene su precedente jurídico en 1.679 en el Reino Unido, aunque debemos manifestar que el concepto no aparece afectado a un interés público sino hasta el siglo XVIII.

Es hacia 1.772 cuando la expresión se emplea para establecer la discrecionalidad con la que los jueces de la Justicia de Paz estaban obligados a fallar sobre la base de la “equidad”³⁹, constituía una técnica limitativa de la discrecionalidad en jueces que debían fallar sobre la base de la equidad.

Luego pasa al derecho norteamericano, previo a la ley que crea la Interstate Commerce Commission (ICC) y aparece en el texto constitucional de la Carta Magna del Estado de Georgia de 1.877 referida a las tarifas ferroviarias⁴⁰

Actualmente el United State Code que regla la ICC respecto del comercio interestadual, su jurisdicción, tarifas y valuaciones, licencias....medidas para el cumplimiento de la ley, y sanciones civiles y penales, contiene una prescripción legal en el mismo sentido.

Por último, y con la advertencia de no ser correlativa, mucho menos exhaustiva, la enumeración de los antecedentes, encontramos en el fallo “Federal Power Comisión vs. Hope Natural Gas Co” de 1.944 el principio de que a través del estándar “justo y razonable” puede controlarse el resultado alcanzado por una tarifa más que el método empleado para determinarla.⁴¹

³⁹ Goodman, Leonard S. “The process of Ratemaking”, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia 1.998. Tomo I página 13 y siguientes, en “El concepto de tarifa Justa y razonable” Sacristán Estela. El Derecho. 31 de octubre de 2000.

⁴⁰ “La facultad y autoridad para reglar las tarifas de los fletes ferroviarios y de los pasajeros, evitando discriminaciones injustas; y requiriendo tarifas razonables y justas para cargas y pasajeros, se confiere, por la presente, a la Asamblea General, cuyo deber será el de: sancionar eventualmente leyes que reglen las tarifas de cargas y pasajeros, prohibir discriminaciones injustas en relación a las diferentes vías ferroviarias en este estado, y prohibir que estas vías cobren tarifas que no sean justas y razonables, aplicando las penalidades adecuadas para lograr el cumplimiento de ello.”

⁴¹ Barrerio Rubén A. Ob. Cit.

Este caso es el que trae a nuestra legislación las bases jurídicas de utilización por parte de los organismos de regulación. De todos modos establecer lo “justo y razonable” junto a lo “equitativo en materia distributiva” resultan características sometidas a diferentes interpretaciones, que variarán según el tiempo y las circunstancias.

3.2. La Ley 24.065 y demás reglamentación.

El Marco Regulatorio Eléctrico contempla, y así se desprende del análisis de sus normas, la posibilidad de atender al principio de equidad distributiva. En efecto al fijar los objetivos para la política nacional en materia de abastecimiento, transporte y distribución de electricidad, determina: inciso “a” “proteger adecuadamente los derechos de los usuarios;” e inciso “c” “promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad;⁴².

Una primera recomendación, todos los objetivos enunciados en la ley deben interpretarse y aplicarse de modo integral y homogéneo⁴³. Ello en función de que los mismos deben interactuar entre si a los fines un eficiente funcionamiento del sistema en beneficio de los usuarios⁴⁴ de forma tal que los objetivos adquieran verdadero significado jurídico.

El enunciado “en beneficio de los usuarios que hace la norma del inciso “a” del artículo 2° del Marco Regulatorio y el Decreto 634/91 está indicando una doble vía en camino a alcanzar el objetivo de la política energética, en este caso en materia eléctrica, ella se explicita a partir de constituir objetivos tanto instrumentales, que operan de manera directa, son los referidos a las modalidades de prestación del servicio de distribución, cuanto objetivos de carácter indirectos con influencia decisiva en la protección de los derechos de los usuarios.

Correlacionando este precepto con la norma del artículo 9° que fija la responsabilidad de los distribuidores,⁴⁵ se alcanza a integrar el objetivo de política nacional eléctrica del Marco Regulatorio.

De este modo llegamos a definir aquello que resulta trascendente a los fines de la equidad distributiva, la nota tipificadora, la posibilidad que confiere la ley al usuario final, sin distinguir el tipo de consumidor, el derecho al acceso a la energía eléctrica necesaria para su consumo.

⁴² Ley 24.065. Artículo 2° inciso c

⁴³ Barreriro, Rubén A. Ob. cit. página 124 y siguientes.

⁴⁴ Decreto 634/91 “Objetivo fundamental de la transformación del sector eléctrico, artículo 1°...” a través de un suministro de óptima calidad a tarifas razonables no discriminatorias.”

⁴⁵ Ley 24.065. Artículo 9°: “...abastecer a usuarios finales que no tengan facultad para contratar su suministro de forma independiente...”

Vale decir, lo que importa en miras a la justificación de la aplicación del principio de equidad distributiva insito en la ley regulatoria, es la garantía que, en cumplimiento de una norma de mayor jerarquía, de naturaleza constitucional, artículo 42 CN, le confiere al usuario final, al posibilitarle, y asegurarle, su abastecimiento, el necesario para su consumo.

Esta norma, a su vez, tiene que ser relacionada con aquella otra de aplicación supletoria⁴⁶. Por otra parte el inciso “c” del artículo 2° del Marco Regulatorio recoge alguno de los caracteres propios de los servicios públicos. Se refiere en particular a los de igualdad y el de uso generalizado.

Precisamente, ambos delimitan el principio de equidad distributiva que nos ocupa, al asegurar al usuario final el derecho al acceso al servicio, carácter propio del servicio eléctrico, más allá de que alguna parte de la doctrina entienda que el libre acceso está referenciado en la norma al uso de las instalaciones.

Es que en nuestro entendimiento la interpretación sustantiva de la norma indica que la “igualdad de oportunidades” en lo que respecta a la política nacional en la materia, regulada por la regla del artículo 2° del Marco Regulatorio, implica sin dudas la necesidad de extender la oferta del servicio a toda la población, independientemente de su clase o condición de revista y de su capacidad de pago.

Opera el adagio ¿si la ley no prohíbe, porque debemos prohibir?, por ende la interpretación de equidad involucra a segmentos de la población que por su condición y/o capacidad de pago restringida, no se encuentran en condiciones de abonar las tarifas de un grupo social determinado.

La igualdad de acceso es un avance sobre el concepto de igualdad de oferta porque se asocia con aspectos de la demanda⁴⁷, es que desde lo social una política energética, como la establecida en la Ley 24.065, resulta equitativa solo si ofrece igual acceso a los servicios a todos los que se definan como usuarios finales.

Asegurar la equidad obliga además a reconocer que los usuarios finales de alguna categoría diferente a la del resto que integra el mercado eléctrico, en este caso, caracterizados por condiciones tales que afectan su capacidad de pago, el derecho a acceder al servicio.

Esta situación, que afecta la posibilidad de acceder al servicio, requiere de los organismos de control realizar los ajustes necesarios, en el marco de la ley, de manera de igualar las condiciones en que estos usuarios puedan acceder al servicio.

Ello se alcanzará entre otras por intermedio de facilidades especiales en la entrega de servicios determinados, complementados con una agresiva estrategia de educación para la correcta utilización de los mismos.

⁴⁶ Ley 24.240 de Defensa de los Consumidores y Usuarios, artículo 25: “los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley supletoriamente.”

⁴⁷ Mokate, K.M. ob.cit.

La no discriminación completa el cuadro, puesto que el libre acceso es indiscriminado, que como se aclara magistralmente no significa irrestricto⁴⁸.

El equilibrio a atender, este que venimos señalando, no es otro que aquel que resulta de interpretar las necesidades de los usuarios con la calidad y eficiencia del servicio y los aspectos económicos que deben atender a los costos y beneficios razonables establecidos por el MRE.

En concreto, el equilibrio que se pretende pasa por asegurar, en la relación titular del servicio – concesionario, criterios de justicia conmutativa, en lo que se refiere a la relación concedente – usuario, criterios de justicia distributiva, y en la relación concesionario – usuario, criterios sociales, derivados de la universalidad del servicio.

Es el MRE el que brinda la posibilidad interpretativa de aplicación de estos criterios, por, reiteramos, resultar necesario respetar un equilibrio de naturaleza dinámica atendiendo más a la realidad del presente, procurando no descuidar el pasado, la realidad al tiempo de la celebración del contrato de concesión.

En resumen, dos aspectos deben señalarse, uno, el concepto estrictu senso de la equidad distributiva, la validez de su consideración y los extremos establecidos por la ley, en particular el MRE que en su artículo 42 inciso “e” prohíbe de manera expresa la posibilidad de aplicación de subsidios cruzados para atender requerimientos sociales de grupos carenciados e indigentes.

Conforme lo expresan los autores, se trata, la norma, de impedir y evitar una práctica que cuando el régimen prestacional del servicio era integrado y estatal, resultó extremadamente perjudicial⁴⁹.

De todos modos ello no resulta impedimento a la existencia de subsidios explícitos que pueden y deben aplicarse a diversos sectores y actividades de la sociedad. En el derecho interno se encuentran diferentes antecedentes que así lo certifican.

De hecho, existen en nuestra legislación antecedentes normativos que se remontan al comienzo mismo del nuevo régimen establecido por el MRE.

El segundo aspecto, en modo alguno la ley 24065 impone una metodología tarifaria de tarificación por costos marginales, tampoco descarta la posibilidad de determinar la tarifa a partir de una razonable estimación del valor de los componentes específicamente mencionados, es decir los gastos propios de una gestión eficaz y eficiente, las amortizaciones, impuestos y una rentabilidad justa y razonable.⁵⁰

⁴⁸ Barreiro, Rubén A. Ob. Cit. Página 149

⁴⁹ Idem, página 645

⁵⁰ Ídem, página 630. Jurisprudencia Administrativa.

Los principios están orientados a reconocer el costo económico de la prestación y al mismo tiempo enviar señales a los consumidores para su uso racional y eficiente, induciendo a los prestadores a operar económicamente de manera prudente y a un costo mínimo compatible con la calidad establecida.

Por ello resulta conveniente al interés público preservar, en la medida de lo posible la sencillez y transparencia del cálculo de los valores tarifarios, evitando introducir complejidades adicionales que no se evalúan como estrictamente necesarias.⁵¹

4. Equidad distributiva y Tarifa Social.

Conforme lo expresado precedentemente, podemos acercarnos a nuestro análisis al relacionamiento entre equidad distributiva y el criterio de tarifa social. A modo introductorio debemos recordar que hacia 1.993 a iniciativa del poder concedente nacional se introdujo una

En efecto, la necesidad de establecer criterios regulatorios que atiendan al espectro existente al tiempo de la implementación del modelo definido por el MRE, junto a la necesidad de equilibrio conmutativo, respecto del interés del prestador – concesionario- se hizo necesario diseñar un mecanismo que resuelva las diferencias evidentes que se presentaban al momento de la concesión.

Resulta importante recordar que al inicio de la concesión las áreas asignadas a las distribuidoras EDENOR S.A. y EDESUR S.A. presentaban zonas con asentamientos poblacionales de bajos recursos económicos entre los que se encontraban los carenciados.⁵²

Descriptivamente la situación se caracterizaba por:

- 1.3.1. suministro irregular.
- 1.3.2. Utilización clandestina de la red.
- 1.3.3. Convivencia de usuarios regulares con clandestinos, que dificultaba la calidad de prestación del servicio.
- 1.3.4. Incumplimiento de normas de calidad de suministro.
- 1.3.5. Cortes de suministro.
- 1.3.6. Denuncias a usuarios clandestinos y finalmente
- 1.3.7. Irritación social.

⁵¹ ENRE. Resolución 108/99.

⁵² Ver: “Impuestos y subsidios sobre tarifas eléctrica a usuario final” Secretaría de Energía. Trabajo desarrollado por la Dirección Nacional de Prospectiva dependiente de la Subsecretaría de Energía Eléctrica. Páginas 19 y siguientes. Los asentamientos comprendidos estaban formados por las categorías A (núcleos de vivienda sin apertura de calles), B1 (sin apertura de calles ni regularización parcelaria); B2 (con apertura de calles y en proceso de regularización parcelaria y ocupantes individualizados) y C Barrios Carenciados (urbanizados, apertura de calles, parcelas regularizadas y titulares de las mismas o en vía de serlo, pudiéndose colocar medidores individuales.)

Con este panorama se ideó la concreción de un ACUERDO MARCO, durante un plazo de cuatro años, que luego fue prorrogado hasta el 31 de agosto de 2.001.

El convenio fue suscrito por el Estado Nacional; La Provincia de Bs. As.; los Municipios y los Concesionarios EDENOR S.A. y EDESUR S.A. El objetivo perseguido apuntaba a la normalización del suministro en los asentamientos poblacionales señalados, compensando a las distribuidoras los costos por pérdidas originadas en esos sectores.

Como contrapartida las prestatarias se comprometieron a no cortar los suministros eléctricos irregulares, ni reclamar deudas y el Titular del Servicio a no aplicar sanciones por deficiencias en la calidad del servicio⁵³.

A los fines del financiamiento adecuado se estableció un Fondo Especial con aportes provenientes de los gobiernos nacional y provincial⁵⁴

Resulta interesante destacar que lo que aparece a simple vista como un aporte sin recupero por parte de los obligados a constituir el Fondo Especial, no resulta de ese modo toda vez que el mecanismo adoptado permitió recuperar, la Nación el IVA, la provincia de Bs. As. Los impuestos provinciales específicos y las Municipalidades adherentes el canon.⁵⁵

⁵³ Ídem trabajo citado Acuerdo Marco. Las empresas distribuidoras renunciaron a ejercer sus derechos para resarcirse por la falta de cobro de los suministros a los integrantes de los núcleos censados y en cambio hubo una compensación a cada una de ellas del orden de los \$20.000.000,00.

⁵⁴ El Estado Nacional aportó el 18% de las cobranzas de los suministros a los núcleos censados; la Provincia de Bs. As. El importe de los impuestos establecidos por los Decretos Leyes 7.290/67 (hoy Ley 11.801- impuesto a los Servicios Eléctricos en la provincia de Bs. As. Del 10%) y Decreto Ley 9038/78 (Fondo Especial de Obras Eléctricas del 5,5% correspondientes a los núcleos censados; los Municipios que se adhieran aportan el canon correspondientes a las cobranzas de los núcleos censados.

⁵⁵ Del trabajo que comentamos se puede extraer que: “con el tiempo los asentamientos B2 y Barrios Carenciados, se fueron normalizando. En el año 1996 alrededor de 650.000 suministros clandestinos se convirtieron en clientes y además las alícuotas de los impuestos provinciales se incrementaron en un 60% (de 9,5% a 15,5%). Esto permitió tener los fondos, más que suficientes, para cubrir los saldos incobrables y pagar los 20.000.000,00 por la renuncia.”

II. SITUACIÓN ACTUAL

1. Descripción. Consideraciones generales de la situación actual.

Hacia finales de 2001 sobreviene una crisis de orden político institucional con fuerte significación en lo económico – financiero y repercusión social, que más allá de toda consideración y, de acuerdo a nuestro objeto de estudio, desemboca en una primera consecuencia: La Sanción de la Ley de Emergencia Pública N° 25.561⁵⁶

La norma de excepción, que por otra parte es de orden público, establece en su artículo 1° su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2004⁵⁷. Uno de los aspectos que merecen destacarse y tenerse en cuenta, a los fines de la descripción de la situación actual en materia de distribución eléctrica y del MRE vigente, es que la ley deroga ciertos artículos de la ley 23.398 de convertibilidad, y modifica otros de manera tal de poner un punto final a la vigencia de la igualdad uno a uno en la relación peso – dólar.

A su vez, prevé que como consecuencia de la alteración de las condiciones contractuales que aquella modificación cambiaría pueda producir, que la disposición del artículo 1°, delegación de facultades debe ejercerse “con arreglo a las bases que se especifican seguidamente:...4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°”.⁵⁸

Por otra parte, y en lo pertinente al tema que nos ocupa, cabe señalar que el artículo 8° deja sin efecto las cláusulas de ajuste en relación al dólar⁵⁹ y por el 9° autoriza al PEN a renegociar los contratos estableciendo para el caso de los relacionados a los servicios públicos tomar en consideración una serie de criterios que enumera⁶⁰.

⁵⁶ Ley 25.561: “Declarase la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Régimen cambiario: Modificaciones a la ley de convertibilidad. Reestructuración de las obligaciones afectadas por el régimen de la presente ley. Obligaciones vinculadas al sistema financiero. Obligaciones originadas en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público. Obligaciones originadas en los con la rentabilidad de las empresas. tratos entre particulares, no vinculadas al sistema financiero. Canje de títulos. Protección de usuarios y consumidores. Disposiciones complementarias y transitorias.”

⁵⁷ Prorroga establecida por la ley 25.820. El artículo 1° quedó de la siguiente forma: “Declarase con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 31 de diciembre de 2004, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente.”

⁵⁸ Ley 25.561 texto actualizado.

⁵⁹ 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 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 dólar estadounidense (U\$S 1).”

⁶⁰ Artículo 9°. “Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el artículo 8° de la presente ley. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en

Resulta oportuno recordar el contenido de los criterios de renegociación del artículo 9° porque hacen a la cuestión en análisis. Así al ordenar en el primero de ellos la armonización del impacto tarifario entre competitividad y distribución del ingreso, el legislador ha introducido el principio de equidad distributiva que nos ocupa.

Esta compatibilización abre el espectro de estudio e introduce un factor importante, cual es de aprovechar la oportunidad y conveniencia con mérito más que suficiente, atendiendo las condiciones de la emergencia, para incorporar, en razón de la delegación legislativa, la categoría tarifaria social.

En consonancia con lo expresado, complementan el marco jurídico que da razón a nuestra opinión el criterio 2 relativo a la adecuación de la calidad de los servicios y su impacto en las inversiones presentes y futuras necesarias de establecer.

Además es quizá el criterio 3 el que mayor fundamento jurídico en orden a la cuestión señalada de oportunidad en el tratamiento de la tarifa social cuando ordena equilibrar el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios. Se trata de una condición cuyo sustento jurídico encuentra argumentación suficiente en el artículo 42 y 75 inciso 22 de la CN.

Finalmente el cuadro analítico se completa con los dos siguientes criterios, el cuarto que obliga a no descuidar el aspecto de la seguridad de los sistemas, en nuestro caso el eléctrico, y, lógico, la rentabilidad de las empresas (criterio 5).

Se completa el cuadro descriptivo de la situación actualmente vigente con la prohibición a las empresas de suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones⁶¹.

Por lo demás no se puede dejar de comentar, en orden a la posibilidad de introducir una solución de fondo al régimen vigente, que detenta, el Poder Ejecutivo, otras delegaciones que aportan los extremos legales que se requieren.

En efecto, las decisiones que adopte o pueda adoptar en materia de renegociación de contratos de concesión de servicios públicos, no se encuentran limitadas a las estipulaciones de los Marcos Regulatorios.⁶²

la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.”

⁶¹ Artículo 10. “Las disposiciones previstas en los artículos 8° y 9° de la presente ley, en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.”

⁶² Ley 25.790. Artículo 2° primera parte: “Las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios de los respectivos servicios públicos”.

Con relación a las facultades de los Entes Reguladores, en consonancia con lo expuesto debemos decir que están también en condiciones de aportar la solución a la efectiva implementación del principio de equidad distributiva aplicado a la tarifa del servicio público.

Es que la ley 25.790 establece que las facultades legales otorgadas por los Marcos Reguladores podrán ejercerse en tanto sean compatibles con el proceso de renegociación y si las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional no están limitadas o condicionadas por los marcos regulatorios estas, las facultades del ente, tampoco lo estarán.⁶³

Por último abunda a favor de la tesis que exponemos la autorización legal que indica que los acuerdos de renegociación podrán abarcar aspectos parciales ... contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias ... así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios.⁶⁴

1.1. La Situación actual y el MRE.

Del análisis de los artículos comentados⁶⁵ surge que la norma refiere únicamente a los contratos de concesión de servicios públicos y, como sabemos, de acuerdo al MRE⁶⁶, solo son de esta naturaleza, los referenciados a los segmentos de transporte y distribución, quedarían, consecuentemente, excluidos del proceso de renegociación de los contratos la generación⁶⁷.

Es a nuestro entender esta, una falencia de la norma, toda vez que aún cuando en este caso no exista contrato estado – generador, la actividad está caracterizada como de interés general en cuanto afecta al servicio público de distribución de electricidad, por lo que debe adecuarse su comportamiento al todo.

Recordemos que los costos de adquisición de electricidad por parte de los concesionarios prestadores en el MEM. deben trasladarse por el mecanismo del pass through⁶⁸, a las tarifas

⁶³ Ley 25.790. Artículo 2º segunda parte: “Las facultades de los entes reguladores en materia de revisiones contractuales, ajustes y adecuaciones tarifarias previstas en los marcos regulatorios respectivos, podrán ejercerse en tanto resulten compatibles con el desarrollo del proceso de renegociación que lleve a cabo el Poder Ejecutivo nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley N° 25.561”.

⁶⁴ Ley 25.790. Artículo 3º.

⁶⁵ Ley N° 25.561, artículos transcriptos en notas al pié.

⁶⁶ Ley 24.065. Artículo 1 primera parte: “Caracterizase como servicio público al transporte y distribución de electricidad.”

⁶⁷ Ley 24.065. Artículo 1 segunda parte: “La actividad de generación, en cualquiera de sus modalidades....será considerada de interés general..”

⁶⁸ Ley 24.065. Artículo 40 inciso “c”. Inclusión de los costos de adquisición de la electricidad. En el caso de tarifas de distribuidores, el precio de venta de la electricidad a usuarios incluirá un término representativo de los costos de adquisición de la electricidad en el MEM. Y Decreto Reglamentario N° 1398/92. Artículo 40 inciso “c” Traslación a tarifas del precio de compra o Pass Throug. “Se adicionará al costo propio de distribución el precio de compra en bloque en el MEM, tomando como referencia al “mercado spot”. Dicho precio deberá multiplicarse por un factor que represente las pérdidas técnicas asociadas a su sistema de distribución, según el nivel de tensión de suministro.” Ídem en relación al mercado a término, ver cita segunda parte del DR artículo 40.

finales⁶⁹ En este sentido se ha señalado que “el precio de la energía eléctrica debe ser pasado al usuario tal como se recibe, tal como lo indica el contrato de concesión y la viabilidad de las empresas debe mantenerse”⁷⁰.

Efectivamente, la jurisprudencia administrativa referencia al respecto que estos costos deberán trasladarse con la sola condición de razonabilidad y prudencia y que como cualquier otro proceso productivo debe estar incluidos en la tarifa final del servicio.⁷¹

Pero, por otra parte resulta oportuno resaltar que, la distribución se basa en un principio de equidad horizontal, tal como lo adelantáramos en el apartado anterior, que procura igualar la tarifa eléctrica en todo el país. Sin embargo, no existe ningún intento en compensar la situación relativa a la capacidad de pago que tienen los usuarios de las provincias, que varía significativamente según el nivel de pobreza de cada región nacional.⁷²

Basta comparar la distribución de los recursos pertenecientes al Fondo de Compensación Tarifaria (FCT) con la distribución de pobres. Las conclusiones a que se arriban de esta contrastación es de que provincia pequeñas perciben porcentualmente mayores recursos en relación al porcentual de pobres que albergan en sus territorios.⁷³

Por otra parte, la ley 25.561 establece criterios, según lo hemos señalado supra⁷⁴ debe correlacionarse con la 24.065, en particular con lo determinado en el artículo 2° que es de aplicación específica y propia a la materia eléctrica.

De tal manera que podemos sostener que la normativa de emergencia viene a ratificar lo que el legislador ha establecido en el MRE. Basta para ello corresponder los criterios 1° y 3° con el señalado artículo 2° del MRE para comprender su similitud legal.

Idéntica apreciación cabe respecto de la calidad del servicio y la tarifa. Resultan contestes los criterios de la ley de emergencia con lo regulado en el inciso “d” del artículo 2°; 40 y 56 inciso “b” del MRE.⁷⁵ También cuando se trata de relacionar la cuestión de seguridad y rentabilidad que se encuentran suficientemente precisados en el Capítulo X del MRE.

⁶⁹ Barreiro Rubén A. Ob. Cit. “Antecedentes”. Página 89

⁷⁰ ADEERA. “Periódico del Mercado Eléctrico” edición digital N° 140

⁷¹ ENRE Resolución 1650/98.

⁷² Foster Vivien. Hacia una política Social para los sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el futuro. Con la Colaboración del Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER) dependiente de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Diciembre 2003. página 17.

⁷³ Foster, Vivien, trabajo citado, pág. 17 in fine.

⁷⁴ Ley 25.561, artículo 9: ...”1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.”

⁷⁵ Ley 24.065. Artículo 2°, inciso “d” “Regular las actividades de transporte y la distribución de electricidad, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables;” Artículo 40: “Los servicios suministrados por los transportistas y distribuidores serán ofrecidos a tarifas justas y razonables....”; artículo 56: “El ente tendrá las siguientes facultades: ...inciso “b” Dictar los reglamentos...normas y procedimientos técnicos.... de calidad de los servicios.”

Complementario a esto el Ministerio de Economía dicta Resolución⁷⁶ exceptuando al ENRE, también a ENARGAS, de las restricciones previstas por otra norma del mismo organismo de la administración nacional⁷⁷ con la finalidad de llevar adelante el proceso modificatorio de tarifas conforme el MRE artículo 46.

Posteriormente esta norma es abrogada por Resolución conjunta de los Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.⁷⁸

2. La Emergencia Social. Caracteres.

Reseñar el origen de la situación actual resulta complejo e inútil toda vez que lo que deberemos resolver son sus efectos. De todas maneras la economía argentina, más allá de los errores y desviaciones del modelo implementado en los noventa, acelera su proceso recesivo en 1.998, año en el que Rusia entra en crisis, y, se agrava con la devaluación de 1999 del Brasil.

Como dijimos, a fines de 2001 se declara la moratoria de la deuda y a comienzos de 2002 se abandonó el régimen de convertibilidad. Desde ese momento, la moneda se depreció en un 250%, se acumuló una inflación minorista del orden del 30% y una mayorista superior al 97%. La crisis ha tenido pues, fuertes repercusiones sociales⁷⁹

En realidad se agravó la situación preocupante que se estaba manifestando en los sectores más pobres, que sin el impacto de aquella sucedida a finales de 2001, se fue profundizando por incremento sostenido del desempleo, y el descenso social, que se manifestaba por el persistente paso de sectores de clase media a pobres, de estos a carenciados y de ellos a indigentes.

Ello puede apreciarse en la tasa de pobreza que asciende del 37% en 2001 al 58% hacia fines de 2002, y en la tasa de indigencia que se duplica durante el mismo período, todo reflejado en la tasa de desempleo que alcanza el 18%.⁸⁰

⁷⁶ Resolución M.E. 487/2002 del 11/02/2002, 6° considerando: “Que resulta necesario a los fines de ordenar y homogeneizar el tratamiento de la cuestión planteada, y atendiendo a elementales razones de igualdad jurídica, que el proceso orientado a considerar posibles ajustes tarifarios, resulte extensivo a todas aquellas empresas prestadoras de los servicios públicos de transporte y distribución de electricidad... concesionados por el P.E.N y comprendidas en los alcances del Decreto 293/02 y de la Resolución del Ministerio de Economía 20/02.”

⁷⁷ Resolución N° 38/02 del Ministerio de Economía

⁷⁸ Resolución Conjunta 188/2003 y 44/2003 que Ratifica la vigencia y continuidad del procedimiento de renegociación de contratos y de todas las medidas complementarias y reglamentarias de los Decretos 293/2002 y 370/2002. Artículo 16: “Deróganse los artículos 2°,3°,4° y 5° de la Resolución 20/2002 del Ex Ministerio de Economía y las Resoluciones 38, 53 y 487 de fechas 9 de abril de 2002, 14 de abril de 2002 y 11 de octubre de 2002 respectivamente del Ex Ministerio de Economía.”

⁷⁹ Foster, Vivien. Impacto Social de la Crisis Argentina en los sectores de infraestructura. Banco Mundial y CEER de la UADE. Abril de 2003.

⁸⁰ Ídem. Foster Vivien

En síntesis, la crisis afectó también, fuertemente a los servicios públicos bajo régimen de concesión o de licencia (electricidad, gas) y la emergencia declarada en la ley de orden público 25.561 impactó decididamente en las ecuaciones económicas – financiera de las prestadoras, lo que obligó a instrumentarse en el Decreto Reglamentario de la citada norma N° 293/02, a conferir un mandato explícito al Ministerio de Economía de manera de renegociar los contratos.

En materia de servicios públicos debe señalarse que quizás el factor más importante que emerge de la crisis es la debilidad en términos económicos y financieros del consumidor residencial.

Este factor resulta de incidencia decisiva en la tarifa, en particular en lo referido a la posibilidad de incrementos. En este rango puede afirmarse que la sensibilidad social de los grupos residenciales es de tal envergadura que ha replanteado, principalmente en las provincias, las políticas estatales en esta materia.

En efecto, se percibe, en leyes y actos de la administración, abundantes propuestas e implementaciones en materia de “Tarifa Social”⁸¹, esta situación puso en evidencia la falta de un marco integral de política social como elemento capaz de amortiguar impactos, en los bolsillos de los grupos de menores y escasos recursos, de cualquier tipo de aumento tarifario.

La verdadera causa de esta advertencia es de que la cuestión social de los servicios públicos no fue debidamente ponderada al tiempo de las privatizaciones. De cualquier manera, el tema “Tarifa Social” es objeto de interés creciente y ha generado expectativas, ejemplo es el hoy detenido en su análisis parlamentario, el proyecto de ley de los Servicios Públicos.⁸²

Es que, el proceso privatizador de servicios públicos de Argentina se caracterizó por consideraciones de carácter fiscal y de mejora de la eficiencia y calidad antes que las de naturaleza social de los servicios.

Hoy, frente a la realidad de la crisis económica del país la cuestión de la necesidad de implementar políticas sociales tiene interés creciente, tal como lo dijimos. El argumento principal que se esgrime está basado en la eximición de pago a los hogares pobres de los aumentos tarifarios que pueden resultar de la recomposición de las ecuaciones económicas – financieras de los prestadores.

El objetivo que debe procurarse es el de asegurar que los hogares en consideración puedan satisfacer sus necesidades básicas por parte de los servicios públicos esenciales a un costo razonable en relación con su presupuesto familiar.

⁸¹ Ver el trabajo de la Secretaría de Energía 2003. “Impuestos y subsidios sobre la tarifa eléctrica a usuario final.

⁸² Foster, Vivien. Banco mundial, informe N°5/03.

De aquí nace el mecanismo más conveniente, el de “Tarifa Social”, para lo cual es crítico disponer de una fuente genuina de financiamiento y de criterios “confiables” para la determinación de los beneficiarios de este tipo de tarifa.

Respecto del financiamiento de la política social descrita, se busca el mismo a través de exenciones de carácter impositivo.

De cualquier modo, es oportuno incorporar en esta altura del desarrollo del presente documento, el criterio de que la tarifa social no resulta el único instrumento de política social en materia de servicios públicos esenciales, sino que pueden idearse otros.

2.1. La Tarifa Social en el Marco de la Emergencia Social.

Ya en el acápite del punto anterior introdujimos, a modo de antecedente, el Convenio Marco que debió implementarse, entre el PEN, las concesionarias, Provincia de Bs. As. y Municipios adherentes, a poco de poner en marcha la política de privatización de los servicios públicos eléctricos, donde, al percibirse las desigualdades que la realidad social mostraba en relación a grupos carenciados, hubo de atenderse como paliativo a una solución de fondo.

Argumentamos, sintéticamente, fundamentos que avalan una medida como la señalada, también recordemos, nuestra mención a los intentos de la autoridad de aplicación por reglamentar una tarifa social en el marco de la emergencia⁸³.

De cualquier modo, cabe decir que la política de aplicación de esta metodología con diferentes matices, se implementó en las provincias y obran como el precedente administrativo de mayor peso para establecer definitivamente la tarifa social como una herramienta de equidad distributiva que aporte la racionalidad, a través del acceso universal, que el servicio público esencial requiere.

Las razones que se esgrimen en general son coincidentes en el sentido de destacar que lo principal que se procura es solucionar un sector carenciado e indigente de población residencial, determinando una tarifa acorde a su capacidad de pago, al consumo y la calidad del servicio eléctrico que reciben.

Por otra parte el objetivo apunta además a lograra la normalización de estos grupos sociales regularizándoles su situación y enmendar de esta manera débitos sociales y necesidades insatisfechas.

En general, acerca de la Provincia de Buenos Aires describimos la situación, en cuanto al resto hay que manifestar:

⁸³ Decretos 2437/2002 y 146/ 2003 que procuró, mediante un aumento tarifario beneficiar, excluyéndolos, a los usuarios con consumos menores de 300 kWh; ambos instrumentos administrativos fueron suspendidos en su aplicación por la justicia, en el segundo hasta que haya sentencia definitiva sobre la causa.

1. Córdoba: cuenta con tarifa residencial de carácter social desde marzo de 2002⁸⁴. Su aplicación obedeció a que la situación económica afecta a los distintos sectores de la sociedad que hacen necesario tomar medidas expeditivas y de excepción introduciendo un nuevo cuadro de precios y tarifas⁸⁵

En ese instrumento encaja la TR1 denominada “Tarifa Social” comprensiva de dos grupos socio – económicos los usuarios “carenciados” y los “indigentes”, correspondiéndole, a través de un convenio marco suscrito por la prestadora del servicio eléctrico y en órgano regulador, al Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP) la implementación de las pautas reguladoras interpretativas para la aplicación de dicha tarifa social.⁸⁶Expresamente se establece que las pautas de interpretación deben obedecer a fundamentos basados en la equidad y en los propios fines tenidos en miras al establecerla.⁸⁷

El sistema se aplica a aquellos usuarios residenciales cuyo consumo resulte inferior o igual a los 80 kwh/mes, de escasos recursos y caracterizados, según el procedimiento establecido como carenciado o indigente. El financiamiento de la tarifa social es a través del fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuario final.

2. Santa Fe: crea la tarifa social mediante Resolución de la distribuidora del servicio eléctrico y está referida a consumos mayores a los de Córdoba, en efecto se contempla la situación de usuarios cuyo consumo no supere los 120 kWh⁸⁸ Se establece para estos una tarifa igual a la de los jubilados y pensionados.

La novedad que interesa destacar es que la facturación a este grupo social caracterizado como carenciado se realiza mediante el desdoblamiento en el pago del consumo mensual en dos cuotas.

3. Mendoza: ha establecido la modalidad mediante Decretos provinciales 224/98 y 846/98 los que no han sido modificados. El EPRE es el encargado de determinar que usuarios pueden acceder a la compensación fijada en el Régimen de Aplicación de Compensaciones Tarifarias.

La distribuidora es la encargada de otorgar el beneficio que es financiado por el Fondo Provincial Compensador de Tarifas. La compensación que le corresponde a la prestadora del servicio se determina por diferencia entre los montos resultantes de aplicar a cada

⁸⁴ Resolución EPEC 69.773/ 2001 y 69.803/2001(modificatoria de la primera); Decreto 290 de marzo de 2002.

⁸⁵ Decreto 290/2002. Considerándoos 2°, 3° y 4l°

⁸⁶ ERSeP. Resolución General N° 1 del 22 de marzo de 2002 Considerandos III y IV

⁸⁷ ERSeP. Resolución citada considerando IV: que siendo así ponderando las extremas dificultades por las que atraviesan los sectores sociales de menores recursos, cuadra arbitrar medios paliativos que, en la cuestión bajo análisis, se traduce en establecer pautas de interpretación para la aplicación de la tarifa social, fundadas en la equidad y en el cumplimiento de los propios fines tenidos en miras al establecerla.

⁸⁸ Resolución 237/1999 se aplica a clientes residenciales de bajos recursos estimados al tiempo de la sanción en el orden de las 100.000 familias.

usuarios beneficiario la tarifa identificada como pago distribuidora y la tarifa de referencia.⁸⁹

4. Entre Ríos: El encargado de establecer quienes son beneficiarios de la tarifa social, que en esta provincia se remonta al año 1991⁹⁰ es la Secretaría de energía Provincial⁹¹. Apunta la medida administrativa a beneficiar a usuarios residenciales carenciados cuyo consumo promedio sea de hasta 250 kWh bimestral.

5. Corrientes: Es la Dirección Provincial de Electricidad quien ha establecido la creación de la tarifa social en esta jurisdicción estableciendo como tope un consumo inferior o igual a 300kWh bimensuales⁹² La vigencia del beneficio es anual debiéndose al cabo de cada año ser renovada siempre que el usuario conserve la tipificación establecida en la norma.

6. Chaco: Implemento el programa AIPO⁹³ dirigido a usuarios en grave situación económica, haberes inferiores a cien pesos mensuales, con hijos menores de edad y ancianos de más de 60 años, a quienes se le entrega un “Bono de Servicio Eléctrico y de Agua”.

En el caso de la electricidad se bonifica hasta el 50% del cargo fijo y el consumo de hasta 125 kWh/mes. También se compensa la tarifa y/o recargos por reconexión de electricidad y agua a familias carenciadas a través del mismo Sistema Social Articulado Provincial AIPO.⁹⁴

7. San Juan: El Poder Ejecutivo Provincial⁹⁵ otorga subsidios a usuarios carenciados y junto a los de bajos consumos se estructura la tarifa social. La modalidad es la del subsidio a los cargos fijos⁹⁶ a usuarios carenciados de los departamentos de Valle Fértil; Calingasta; o Iglesias y uno menor para los que no pertenezcan a estos departamentos.

8. Jujuy: Se aplica la tarifa social a todos los servicios públicos (electricidad, agua y saneamiento). Se trata de una Tarifa Social única⁹⁷ (electricidad y agua), cuyo consumo eléctrico no supere los 80 kWh mes y el del agua los 12 metros cúbicos. El subsidio eléctrico se financia con el Fondo compensador Tarifario Eléctrico.

9. Las Provincias de Catamarca, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Misiones, La Pampa, San Luis, Neuquen, si bien no poseen una normativa estricta, en el

⁸⁹ Impuestos y Subsidios sobre las tarifas eléctricas a usuario final. Año 2002. SEE. Citado.

⁹⁰ Decreto 2758/91 que estableció subsidios para los habitantes de la población de Federación y se aplico a todas las tarifas.

⁹¹ Decreto 1693/1999 del MEOySP

⁹² Resolución N° 85 de la Dirección Provincial de Electricidad.

⁹³ Decreto Provincial N° 47/2002.

⁹⁴ Decreto Provincial N° 49/02.

⁹⁵ Leyes 7264 y 7269 subsidios a usuarios bajos consumos.

⁹⁶ Decreto Provincial 576/01 Aplicación de subsidios a usuarios finales.

⁹⁷ Decreto Provincial 5027/2002

sentido de las descritas, tienen implementaciones similares a las del resto que podríamos caracterizar como tarifa social.

En todos los casos el financiamiento se efectúa mediante la utilización o afectación del Fondo Compensador Tarifario Eléctrico (FCT). Un caso particular es el de Misiones que por ley 2620 del año 1989 aplica un descuento del 50% del monto de factura a jubilados y pensionados cuyo haber mensual sea inferior o igual al Salario Mínimo Vital y Móvil, bada dice respecto de carenciados o indigentes.

El de Catamarca deja en manos de la distribuidora el otorgamiento de subsidios a consumos menores a 380 kWh bimestral. San Luis subsidia usuarios residenciales con consumos comprendidos entre 20 y 180 kWh mensuales.

Salta otorga subsidios por postulaciones mediante la presentación de los usuarios a la distribuidora quienes mediante declaración jurada se determina el grado de indigencia y se permite el consumo de no más de 20 kWh / mes por persona que habita en la vivienda.

La Pampa también tiene un régimen similar al de Catamarca, deja en su distribuidora las bonificaciones a usuarios de algunas categorías que han sido establecidas por Disposición

2.2. Morosidad, desconexión. Periodicidad del pago. Sistemas de prepago y de y de restricción de consumo.

La cuestión a abordar está referida en realidad al impacto de la crisis sobre el consumo de los usuarios en materia de servicios públicos. Del análisis de la situación de los hogares de escasos recursos (entendidos carenciados e indigentes) se pueden extraer las diferentes modalidades de reacción de los usuarios.

Así, la primera sería reducción del consumo, la segunda intentar sustituir el servicio original por un plan de pago más flexible, la tercera, morosidad en el pago y el cuarto desconexión.⁹⁸

De acuerdo con la información consultada el nivel de reducción del consumo experimentó una reducción del orden del 6,8%, en electricidad, y del 5,4% en gas. Respecto de la morosidad, el incremento varió del 59% al 63% en la empresa EDENOR, y del 54% al 60% en EDESUR (primer vencimiento) ambos referidos al consumo eléctrico. Respecto del gas la morosidad pasó del 8% al 20%, (segundo vencimiento).⁹⁹

En cuanto a los incrementos experimentados en desconexión del servicio, la documentación consultada¹⁰⁰ indica que en electricidad, tanto EDENOR cuanto EDESUR tuvieron una tasa del orden del 50%, en cambio en gas los cortes se redujeron en el caso de ECOGAS un 6%.

⁹⁸ Foster, Vivien. Banco Mundial, informe citado.

⁹⁹ Foster, Vivien, idem.

¹⁰⁰ Foster, Vivien, ídem.

En síntesis, la lectura de los datos transcritos nos indica que los impactos en el servicio público de electricidad fueron de moderada reducción del consumo, un incremento apreciable de la morosidad y poco en desconexión.

El caso del AMBA resulta emblemático porque es indicativo de un cambio de política por parte de las empresas distribuidoras, solo la reacción empresaria desalentó la desconexión, logrando que a pesar de la crisis la tasa se reduzca al 50%.¹⁰¹

Con respecto del gas, el comentario que cabe hacer es que se aprecia una leve reducción del consumo, con incrementos estimables en materia de morosidad y reducción en números de abonados al servicio público.¹⁰²

La razón que se puede argüir es que la caída de las desconexiones no resultó ser relevante, excepto el caso de las áreas pobres del noreste, en razón que a pesar de la devaluación del peso, el precio relativo del gas se redujo significativamente con relación a sus sustitutos en el ámbito residencial.¹⁰³

En cuanto a la periodicidad del pago, debe correlacionarse con la segunda modalidad de reacción señalada, de todos modos debemos decir que en la práctica solo los servicios de telefonía ofrecen a los usuarios diferentes planes de pago.

Un modo de incentivar la no desconexión del servicio podría ser establecer una estrategia, por parte de los distribuidores, que signifique modificar la periodicidad de pago fijada por la oferta de un nuevo plan de consumo restringido.

Es que los grupos sociales caracterizados como carenciados e indigentes cuentan con pocas reservas de recursos que les dificulta el cumplimiento en los plazos establecidos, aún cuando el costo del servicio resulte afrontable.

De aquí que señalemos que puede resultar de utilidad implementar un sistema de pagos frecuentes. Un ejemplo de ello es el sistema prepago (medidores de prepago) que permite a este tipo particular de usuarios cubrir de manera paulatina y constante su consumo.

Otra tipología que permite alcanzar idénticos resultados son los limitadores de consumo, se trata de mecanismos tecnológicos que facilitan el auto control de los gastos.

3. La Emergencia Energética. Medidas.

Hacia finales de 2003 Argentina ingresa en una fase aguda de crisis energética de carácter estructural. La mayoría de las opiniones coincide en señalar, entre otras razones, que ello es consecuencia de la escasez de gas natural.

¹⁰¹ Foster, Vivien, doc. Cit.

¹⁰² Foster, Vivien. Banco Mundial Documento citado.

¹⁰³ Foster, Vivien, doc. Cit.

Podemos decir que la crisis energética se produjo por efecto de un fenómeno combinado de, por una parte, incremento de la demanda y déficit de oferta, por el otro, la salida de la convertibilidad a partir de la ley 25.561 y el congelamiento de tarifas y un tercero, falencias en mecanismos de control por parte del estado.

El gobierno nacional ha dictado el pasado 24 de enero del corriente año a través de la Secretaría de Energía, la Resolución N° 0093/2004. Mediante ella se efectúa la reprogramación trimestral estacional de tarifas con vigencia para el período febrero – abril, de acuerdo con la legislación vigente, además, ha implementado el sistema de Audiencia Pública para tratar idéntica medida en las tarifas de gas.¹⁰⁴

Por otra parte, a los fines de atender a la escasez de gas natural se regula el régimen de inversiones de infraestructura básica de gas durante el proceso de normalización del servicio, crea el Mercado Electrónico de Gas, y demás medidas para mejorar la eficiencia asignativa en la industria del gas.¹⁰⁵

Con posterioridad y en procura de equilibrar el funcionamiento del servicio público de electricidad, complementa el marco adoptando medidas de prevención que eviten o minimicen la crisis de abastecimiento interno de gas natural y sus consecuencias sobre el abastecimiento mayorista eléctrico.¹⁰⁶

El mismo instrumento comentado reconoce las dificultades por las que atraviesa la atención de la demanda eléctrica, en razón de que la emergencia ha impactado, por una parte, sobre la situación económica y financiera de los generadores y por la otra, se agotaron los recursos del fondo de estabilización eléctrico.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Resolución 0093/2004, Considerandos N°8: “que si bien es necesario recomponer la cadena de valores...con el objeto de regularizar la cadena de pagos... y favorecer la recomposición del Mercado a Término.....en vista de la situación de emergencia económica y social que sufren particularmente determinados segmentos de la demanda...postergando a futuro para aquellos consumos, que, se entiende, no están por el momento en condiciones de afrontar dichos incrementos.” Y N° 9: “Que en esta categorización se encuentran los consumos de carácter “Residencial”...por lo cual se considera mantener, para este segmento de demanda, similar nivel de costos representados por los precios estacionales dispuestos...”

¹⁰⁵ Decreto 180/2004 del 13/febrero/2004, entre otras cosas crea un Fondo Fiduciario tendiente a atender inversiones en transporte y distribución de gas como patrimonio de afectación específico del sistema de gas. Considerando 14.

¹⁰⁶ Resolución S.E. 265/2004 Considerando N°5...”el abastecimiento de las necesidades energéticas de la población es el eje alrededor del cual se pueden discernir las posibilidades de que nuestro país pueda abastecer a otros mercados, manteniéndose presente la referida subordinación, cualquiera sea el tipo de operaciones de exportación de gas o electricidad generada con gas que se puedan realizar, ya que siempre debe darse preeminencia al consumo interno.” Por el considerando N°8 ...”la producción de gas y la generación de electricidad, actividades que son consideradas internamente de interés general, se han visto afectadas por los condicionamientos establecidos sobre los servicios públicos a los cuales proveen, donde también se ha apreciado una disminución significativa de las inversiones.”

¹⁰⁷ Resolución 265/04, considerando N° 9.

Por otra parte se reconocen los argumentos esgrimidos por CAMMESA relativo a que las restricciones de gas para las centrales, se iban acentuando desde fines del mes de febrero y primeros días de marzo de 2004.¹⁰⁸

Es que la situación de la producción de gas era crítica ya que a principios de 2004 la demanda del combustible gaseoso se había incrementado, sumado ello a que durante 2003 se comenzó a manifestar una creciente recuperación de la economía lo que a comienzos de este año se percibió en su verdadera magnitud.

A este recupero de la economía debe agregarse una cuestión de carácter meteorológico, las cuencas presentaban una baja en su hidraulicidad lo cual, en conjunto con el fenómeno económico incrementaron fuertemente la demanda del gas natural hasta el orden del 25%.¹⁰⁹

Si se compara lo que sucedió a principio del 2004 respecto del 2003, solo en generación eléctrica la demanda de gas se incrementó en un 40%; si a ello agregamos que el sector industrial acusó un incremento de su demanda del 19%, que el GNC por su parte experimento un incremento del 29% y las exportaciones un 20% el panorama energético en materia tanto de gas cuanto eléctrica resultaba comprometido.¹¹⁰

En términos volumétricos el incremento de demanda que se manifiesta con toda su crudeza a comienzos de 2004 indica un valor de 20MMm3/d. Su distribución es: en generación de energía 9MMm3/d (2MMm3/d en razón de aumento efectivo de la demanda y 7MMm3/d, consecuencia de la baja hidraulicidad); sector industrial 5MMm3/d; GNC 2MMm3/d y exportación 4MMm3/d.

¹⁰⁸ Ídem, Resolución 265/04. considerando 17....”desde el inicio del verano han aparecido restricciones inéditas a la disponibilidad de gas natural para centrales... y N°18, “que la mencionada Compañía ha alertado acerca de la delicada situación de abastecimiento de gas natural en que se encuentra el parque del sector termo – eléctrico argentino, el cual no está plenamente en condiciones de operar físicamente y financieramente sobre la base de combustibles líquidos.

¹⁰⁹ Bertero, Raúl. Documento del CEARE 2004.

¹¹⁰ Bertero, Raúl, ídem.

III. EVALUACIÓN DE ESQUEMAS ALTERNATIVOS.

1. SUBSIDIOS. COSTO E IMPACTO DISTRIBUTIVO. CONSIDERACIONES DE EFICIENCIA.

1.1. Subsidios, aspectos introductorios.

Establecer un método de selección de beneficiarios que contemple las reales necesidades de la totalidad de usuarios que necesitan del servicio sea para proseguir conectados, sea para reconectarse o bien para acceder al mismo, es la principal dificultad que se aprecia.

Un segundo problema que se nos presenta es establecer un método que distinga y atienda a los que verdaderamente requieran del beneficio de aquellos otros usuarios que no lo requieren y que por diferentes razones pretendan incorporarse al sistema, para lo cual el mecanismo de análisis deberá atender la condición de minimizar desvíos en la asignación de beneficiarios.

En este sentido una posibilidad práctica de medición de la desviación y errores que se puedan haber cometido en la selección de los usuarios beneficiarios es mediante la aplicación del mecanismo de error de inclusión versus el de error de exclusión, entendido el primero como la cantidad total de beneficiarios que no necesitan de subsidios en relación con los segundos que si lo requieren.

La relación nace de las dificultades que presenta la determinación puntual, específica, de cada beneficiario, en un área de prestación dada. Una forma de resolver esta indeterminación es la utilización de encuestas lo que requiere de una preparación exhaustiva respecto de la fijación de los parámetros de medición.

Otra técnica que puede ser de aplicación para la selección de beneficiarios del subsidio, puede ser la utilización de la información que se deriva de los beneficiarios de planes sociales existentes, toda vez que los mecanismos implementados para su entrega podría ser analizados de manera de establecer el rango de los errores de inclusión. Si estos resultaren menores a un porcentual fijado podría llegar a asegurar la bondad del método.

IV. CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y PROPUESTA.

1. CONCLUSIONES.

1.1. A manera introductoria.

Cabe destacar algunas conclusiones a las que se arriban desde la óptica jurídica y social. A estos fines se ha intentado estructurarlas de acuerdo: 1. con el modelo de desintegración vertical implementado a inicios de los 90 del siglo XX en el sentido de que de alguna manera no ha contemplado las dificultades económicas y sociales de la zona de prestación del servicio público de electricidad.

2. En relación a la implementación de una política social que asegure un marco jurídico coherente y un nivel básico de acceso a los grupos sociales más vulnerables, asegurando la plena vigencia del mandato constitucional del artículo 42, abordando e identificando las deficiencias distributivas del marco legal vigente.

3. Finalmente, en relación a la tarifa social que hemos desarrollado toda vez que, aunque no resulte la única herramienta de aplicación, permite avanzar en la fijación de bases para la construcción de una política social que atienda con equidad distributiva los requerimientos sociales en tiempos de crisis, cuyo factor sobresaliente lo constituye la drástica reducción del poder adquisitivo de muchos hogares que han sido calificados como carenciados o lo que es peor, indigentes.

Sobre Estas bases hemos elaborado nuestras conclusiones, las que pasaremos a explicitar, sus fundamentos pueden extraerse del análisis realizado y conforme el objeto procurado por los requerimientos de estudio.

1.2. En relación al Modelo.

Según la legislación considerada, su doctrina y jurisprudencia, los documentos de carácter técnico y social abordados, existe una línea de coincidencia en afirmar que las directrices trazadas sobre reforma y modernización del modelo vertical existente, transformado en uno desintegrado, con apertura de mercado, concesión y fortalecimiento de las inversiones privadas no alcanzó el resultado esperado en lo referente a la universalización del servicio público eléctrico.

Tampoco él haber transferido el monopolio estatal a manos privadas de los recursos energéticos ha dado solución a la prestación y cobertura de los servicios eléctricos a sectores de usuarios residenciales con particularidades económicas especiales.

La Tarifa del servicio público es consecuencia directa de la inexistencia de mercado y sobre todo de competencia efectiva que se da en un régimen de servicio público, y es un mal sustituto del precio del mercado toda vez que no se forma de la misma forma y en idénticas condiciones. Es una suerte de justiprecio de aplicación allí donde no existe competencia.

La tarifa es un instrumento de regulación administrativa de un servicio público o de una actividad privada tipificada como de interés general, resulta en fin un instrumento en cuanto mecanismo de intervención administrativa que permite mantener el equilibrio en las relaciones poder concedente – concesionario; estado – usuario y concesionario usuario.

Si bien el Fondo de Compensación Tarifaria (FCT) que recibe el 60% de los recursos generados por un sobrecargo de \$ 0,024/kWh de electricidad producida en el MEM tiene una distribución basada en el principio de equidad horizontal, en su distribución en las jurisdicciones provinciales se aprecia que las más pequeñas reciben mucho más que el porcentual de pobres que habitan en sus territorios, relación inversa se aprecia en las provincias grandes.

1.3. En relación a la implementación de una política social.

Se encuentra que no existe una política social coherente para sectores de escasos recursos económicos (carenciados e indigentes) sino que se han presentado y desarrollado diversas iniciativas de tarifas sociales en las jurisdicciones provinciales, solo cuando las circunstancias lo exigieron y como búsqueda de repuesta a problemas sociales específicos de carácter local.

La necesidad de atender a la efectiva universalización del acceso al servicio eléctrico a un costo asequible se justifica porque facilita el cumplimiento de los extremos constitucionales del artículo 42 y de aquellos otros que hacen al bienestar general de la población (preámbulo de la CN), la salud, el bienestar y el desarrollo integral de la persona, artículos 41, 43 y 75 incisos 18, 19 y 23 y concordantes.

Implementar una política social implica entre otras cosas asegurar acceso para lo cual debe plantearse el costo de la cobertura que se requiere para atender a los mismos, transformándose esta en un elemento clave de la política, el segundo factor que tiene que contemplarse es la asequibilidad, vale decir la capacidad de un sector poblacional de pagarse una canasta básica de servicios públicos.

La política social no solo debe enfocar a los estratos carenciados e indigentes, sino a todo el universo de pobres lo que posibilita una amplia justificación a la implementación del financiamiento mediante subsidios explícitos, aunque su costo resulte mayor a considerar solo a los dos primeros grupos poblacionales.

La ausencia de una política social es consecuencia de que la estructura legal vigente no ha traído la eficacia esperada en el funcionamiento del sistema de regulación y control, tampoco ha previsto mecanismos claros y rigurosos, más bien han debilitado el papel social del estado y agudizado el problema de acceso y cobertura.

Las instituciones energéticas nacionales resultan débiles al tiempo de tener que cumplir acabadamente su papel de control, regulador y árbitro

1.4. Con relación a la tarifa social.

Se percibe una gran divergencia normativa en las diferentes jurisdicciones en las que se ha implementado, asimismo se aprecian diferentes modalidades de financiamiento, aunque la mayoría adopta como la base de su financiamiento recursos provenientes del Fondo de Compensación Tarifaria de Electricidad (FCT).

Existen criterios de carácter político en el procedimiento de determinación de beneficiarios que deben ser corregidos a los fines que la equidad que se procura resulte independiente de las exigencias políticas de un gobierno en un tiempo determinado.

El régimen de tarifa social resulta un instrumento de justicia distributiva que no solo beneficia al usuario beneficiado, sino que también lo hace respecto del concesionario que los incorpora a su padrón.

De esta manera el concesionario normaliza el suministro eléctrico, mejora su eficiencia al poder medir la energía consumida, disminuye la cantidad de conexiones clandestinas, mejora la calidad del servicio y reduce los riesgos de accidentes.

Respecto del poder concedente el efecto también resulta beneficioso ya que facilita recaudar las evasiones impositivas que se presentan, consecuencia de las irregularidades que se generan en los grupos sociales de menores recursos.

2. PERSPECTIVAS.

Las perspectivas que presenta la situación actual del modelo implementado ofrece aristas positivas y negativas, según como se mire la superación de la emergencia económica, social y energética.

Por una parte la prórroga de su vigencia por ley de presupuesto para el 2005, facilita el análisis y la discusión en todos los ámbitos institucionales, públicos y privados, asegurando la participación de todos los afectados e involucrados (Poder Concedente – Concesionarios – Usuarios – organismo de regulación y control – defensoría del pueblo etc.).

De este modo se establecerían criterios jurídicos, económicos – financieros, sociales y políticos que permitirían asegurar, sin llegar a la solución total, un camino de equidad distributiva respecto de la tarifa que incremente la cobertura de las prestaciones por una parte y la universalidad del acceso por la otra, eliminando bolsones de discriminación y explicitando mucho mejor los subsidios cruzados existentes aunque prohibidos legalmente.

3. PROPUESTA.

Potenciar el mecanismo de audiencias públicas en el sentido de incentivar una mayor participación de todos los sectores interesados de manera que las decisiones en materia de equidad distributiva y tarifa se corresponda con sus necesidades facilitando de este modo el proceso de mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales.

Aprovechar la oportunidad de la emergencia vigente, en el sentido jurídico y social, toda vez que posibilita, leyes 25.561 y 25.790, implementar un mecanismo de equidad distributiva por intermedio de una regulación expresa de la Tarifa social.

Implementado el mismo, conforme la ley 25.790 artículo 4º, enviará las mismas al congreso en cumplimiento de la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento prevista en el artículo 20 de la Ley 25.561 para que se expida en el plazo establecido en la norma precitada confiriendo así la aprobación legislativa que legitimaría todo lo actuado elevando la tarifa social a rango legislativo.

Fortalecer y priorizar el financiamiento de programas para el uso eficiente y ahorro de la energía de manera de ampliar la cobertura para el acceso a la electricidad de los sectores menos favorecidos.

Diseñar e implementar líneas de préstamos, créditos o subsidios orientados a la eliminación de barreras que impiden viabilizar el acceso en calidad a los servicios eléctricos de carenciados e indigentes.

Robustecer la base institucional existente, órgano de regulación y control, organismos propios del poder ejecutivo, para mejorar el manejo de los segmentos que integran el sistema eléctrico, y del MEM, como así también el cumplimiento de su función pública en el control del cumplimiento de los requerimientos sociales por parte de generadores y prestadores de los servicios públicos de electricidad.

Modificar la ley 24065 en el Capítulo X, incorporando a continuación del artículo 42 un nuevo artículo o un inciso "f" que trate de la tarifa social y su financiamiento mediante el FCT por una parte y por la distribuidora por la otra.

Esto aseguraría un régimen tarifario más equitativo al incorporarla al texto legal de cumplimiento obligatorio que efectivizaría por una parte el principio de equidad distributiva en la relación titular del servicio público – usuario y el criterio social que rige la relación concesionario - usuario.

Por vía reglamentaria se determinaría: las condiciones de acceso al beneficio, el modo de distribución del FCT a partir de considerar un mapa de pobreza que debe realizarse, para equilibrar así su repartimiento territorial en los asentamientos de grupos sociales carenciados e indigentes existentes en las diferentes jurisdicciones, y, la participación en el subsidio de los distribuidores concesionarios del servicio público eléctrico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ADEERA “Periódico Mercado Eléctrico” Edición Digital. N° 140.

Amadeo, José Luis, “La concesión de servicios públicos, según la jurisprudencia de la Corte.”.Editorial Ad-Hoc, Bs.As. 1999.

Ariño Ortiz, Gaspar. “¿Hacia donde va el Estado?, mercado e iniciativa privada en un mundo en transformación.” Revista “Régimen de Administración Pública”, N° 230.

Barreiro, Rubén. “Derecho de la Energía Eléctrica”. Editorial Ábaco

Bertero, Raúl. Documento del CEARE. “Crisis Energética.” 2004.

Bianchi, Alberto “La tarifa en los servicios públicos”. Revista de Derecho Administrativo N° 27 al 29.

Constitución de la Nación Argentina Reforma 1994.

CSJN: Fallos 262-555 (1965) Cia de Tranvías anglo Argentina contra Gobierno de la Nación y, anteriormente, en fallos 184-306 (1939) Ventafrida contra Unión Telefónica Río de la Plata “la tasa percibida por el concesionario no es un precio sujeto a la ley de la oferta y la demanda”

Decreto Provincial (Poder Ejecutivo Jujuy) 5027/2002

Decreto 634/91 PEN

Decreto PEN 180/2004 del 13/febrero/2004

Decreto PEN N° 146 y 2437/2002.

Decreto PEN N° 1693/1999.

Decreto PEN N° 180/2004.

Decreto PEN N° 290/ 2002.

Decreto Provincial (Poder Ejecutivo Chaco) N° 47/2002.

Decreto Provincial (Poder Ejecutivo Chaco) N° 49/02.

Decreto Provincial (Poder Ejecutivo San Juan) 576/01 Aplicación de subsidios a usuarios finales.

Decretos PEN N° 293 y 370/2002.

ENRE Resolución 1.650/98.

ERSeP Resolución Gral. N° 1/2002.

Foster, Vivien. “Hacia una política Social para los sectores de Infraestructura: Evaluando el pasado y Explorando el futuro.” Colaboración del Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER) de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). 2003.

Foster, Vivien. “Impacto Social de la Crisis Argentina en los Sectores de Infraestructura.” Banco mundial y CEER de UADE. 2003.

Farina, Juan. “Defensa del consumidor y del usuario.” Astrea. Bs. As. 1995

García Cuerva, Mariano. “Contratos de Concesión de Servicios Públicos y tarifas.” La Ley, T.2004-C, sec. Doctrina.

Goodman, Leonard S. “The process of Ratemaking”, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia 1.998. Tomo I página 13 y siguientes, en “El concepto de tarifa Justa y razonable” Sacristán Estela. El Derecho.

Gordillo, Agustín A. Tratado de Derechos Administrativo. “Después de la Reforma”.

La Ley, suplemento especial dirigido por Atilio A. Alterini, “La emergencia económica”. Abril de 2002.

Ley 24.065 y Decreto Reglamentario 1.398/1992.

Ley 24.240 de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Leyes N° 25.561 y 25.820.

Leyes Provinciales San Juan 7264 y 7269 subsidios a usuarios bajos consumos.

Marienhoff, Miguel. “Tratado de Derecho Administrativo” . 4° Edición actualizada. Abeledo – Perrot. Bs. As.

Mokate, Karen Marie: “Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” Documentos de Trabajo del INDES – series documentos de trabajo I-24 Washington, D.C. 2001.

Monti, Laura. El Derecho N° 10.827 – Año XLI

Perez Hualde, Alejandro. Nota a Fallo. “Control Judicial de las Tarifas de Servicios Públicos. La Ley t.220-A.

Radbruch, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. México 1.951

Resolución N° 85. Dirección Provincial de electricidad. Provincia de Entre Ríos.

Resolución Secretaría de Energía de la Nación N° 0093/2004.

Resoluciones Conjuntas 188/2003 y 44/2003, Ministerios Economía y Finanzas y de Infraestructura, Inversiones y Servicios.

Resoluciones EPEC 69.773 y 69.803/ 2001.

Resoluciones ex – Ministerio de Economía de la Nación N° 038 y 487/2002.

Resoluciones ex – Ministerio de Economía de la Nación N° 20; 38; 53; 487/2002.

Sandroni, Pablo. Conceptos generales sobre privatización y servicios públicos. Banco Internacional de Reconstrucción y fomento/ Banco Mundial. 2003.

Secretaría de Energía: “Impuestos y subsidios sobre tarifas eléctrica a usuario final”. Trabajo desarrollado por la Dirección Nacional de Prospectiva.