

¿LÓGICA MERCANTIL EN EL SERVICIO UNIVERSAL?

Hacia un análisis socioespacial de la gestión privada de los servicios públicos urbanos¹

Jorge L. Karol

Resumen *El artículo revisa diversas miradas sociales, económicas y urbanas que subyacen a los actuales debates sobre el funcionamiento de los servicios públicos bajo gestión privada. El análisis de un campo semántico contradictorio - a propósito de la Tarifa Social - devela una trama conflictiva de intereses y de visiones. Se propone que la universalidad de los servicios públicos es incompatible con su gestión privada bajo lógicas de mercado y que estas contradicciones no pueden ser zanjadas sólo desde esta lógica ni sólo en el campo de los servicios públicos. Dado que las redes de servicios públicos son componentes urbanos esenciales, se argumenta la necesidad de marcos conceptuales e instrumentos analíticos de corte netamente socioespacial que habiliten una lectura política de los modos de construir ciudad.*

Abstract

The paper reviews diverse social, economic and urban outlooks underlying the current debates about public 'Utilities/public services under private management. The analysis of a contradictory semantic field around the "social tariff" unveils a conflictive fabric of visions and interests. It is suggested that the condition of public services' Universality turns them incompatible with private management under market rationalities. These contradictions cannot be properly addressed only at the Public Services field or only from a market standpoint. Given that public services' networks are essential urban components, the paper argues the need for socio-spatial conceptual frameworks and analytical instruments that enable a political view upon the modes of constructing city.

KEY WORDS: Public Services Networks - Public Utilities - Private Management - Universality -

Vol. II, N°8 . Pp.35-48 (05)

Social Tariffs - Discourse Analysis - Production of urban space

INTRODUCCIÓN

La Reforma del Estado fue un vector crucial en la *reconstitución del poder político* tras la recuperación democrática en 1984. En ese marco, las empresas estatales - y entre ellas, muy especialmente, las proveedoras de servicios urbanos - fueron un núcleo central del debate acerca de la *eficiencia y eficacia* de la gestión pública. La "privatización *del crecimiento*" impulsada por la administración de R. Alfonsín fue rechazada por la oposición legislativa - luego de largos enfrentamientos - en virtud de "atentar contra la soberanía nacional". El *clima de ideas* que siguió al colapso del modelo de gestión centralizado-estatal (Pérez, Rosenfeld, Karol, San Juan, 2004) sustentó a partir de 1991 una concepción maximalista de mercado en el diseño y operación de aparatos e instrumentos de la gestión pública.

A partir de la crisis político-institucional y la declaración del *default* sobrevivientes tras los estallidos de diciembre de 2001 (pero muy particularmente desde el inicio de una nueva gestión de gobierno en mayo de 2003), el análisis de la matriz *discursiva* presente en los enfrentamientos entre actores locales e internacionales claves alrededor de la producción y gestión de las redes de servicios públicos que atraviesan las ciudades y sostienen las actividades y relaciones de sus habitantes² - revela modos antitéticos de concebir los roles del mercado y del Estado.

Las empresas concesionarias (así como sus casas matrices, los gobiernos de sus países de origen y los organismos multilaterales de crédito) argumentan que sólo un aumento de tarifas les permitiría hacer frente a

¹Investigador IDEHAB y Profesor Titular, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Calle 47 N° 162 (1900) La Plata. Tel/fax: +54 221 4236587. Investigador Instituto Superior de Urbanismo y Profesor Titular, Maestría en Planificación Urbana y Regional, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Universitaria, Pabellón III, 4o Piso. Buenos Aires. E-mail: jkarol@ciudad.com.ar

las inversiones necesarias para evitar el colapso de las redes y pagar sus deudas contraídas en dólares antes de la devaluación del peso. El gobierno sostiene, en cambio, que esa discusión debe darse en el marco de la completa revisión del cumplimiento de los contratos de privatización de los '90 y el rediseño de sistemas de regulación pública.

Así, en lo que se conoce como "la crisis de los servicios públicos" – y que InfoBae, Radio 10 u otros medios de comunicación llamaron en su momento "la guerra (del gobierno) *contra* las privatizadas" – las tarifas aparecen como uno de los puntos nodales³.

El artículo propone, en cambio, que las tarifas son sólo el *síntoma* (como la fiebre lo es de alguna patología oculta) de un complejo conflicto entre intereses y visiones contrapuestas. Por *debajo* de ellas, se discute – en primer término – el modelo de financiamiento de los costos de *inclusión social* y – más profundamente – las contradictorias relaciones entre la producción, distribución y gestión *privada* de las redes de servicios urbanos y las *políticas públicas*.

Se argumenta que aún cuando la dimensión *urbana* no *aparece* explícitamente en estas polémicas, una parte esencial de las complejas renegociaciones de los contratos de concesión se refiere – en el turbulento marco de la reconstrucción y rediseño de instrumentos que orienten las políticas públicas – a los *modos de producir y gestionar ciudad*.

En este punto, la discusión sobre el origen del *financiamiento del servicio universal* es el núcleo del conflicto de lógicas e intereses y un observatorio privilegiado que revela dramáticamente la contradicción entre las visiones y lógicas de los actores enfrentados. La copiosa bibliografía generada dentro y fuera del país a lo largo de los últimos 20 años sobre aspectos económicos, técnicos, físicos, sociales, políticos y jurídico-institucionales de la gestión privada de las redes urbanas, así como sobre el diseño de la institucionalidad pública regulatoria, se centra predominantemente sobre la matriz *real*. En cambio, no se registra una reflexión equivalente alrededor de *la construcción del discurso* sobre la producción y la gestión *de la ciudad* (Devas, 2000).

El artículo intenta desplegar esta *matriz discursiva*, explorando los posicionamientos de los principales intereses involucrados, así como algunas conexiones conceptuales y políticas de los términos y dispositivos que se contraponen en este debate – en concreto, cómo se concibe a la ciudad, a sus espacios y a sus actores. Con ese propósito, se aborda en primer término un mapa de algunas de las diversas posiciones en torno a la Tarifa Social. Luego se discute, de un modo más general, la conexión entre las lógicas económicas, políticas y gestionarias de los actores enfrentados en la discusión tarifaria, los Servicios Públicos y el funcionamiento urbano.

Finalmente se sostiene que el marco para orientar

los debates en curso requieren – más que una corrección, ajuste y adaptación de las lógicas mercantiles vigentes – una mirada socio-espacial.

SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS, MERCADOS, TARIFAS⁴

Los contratos de privatización de los servicios urbanos domiciliarios definen que la distribución y entrega de los mismos a sus consumidores finales es un *Servicio Público* y por tanto, sujeto a regulación.

Un Servicio Público se define por (i) su *generalidad* (todos tienen derecho a la prestación del servicio, por lo que los distribuidores deben abastecer a toda la demanda – lo que está ligado a la noción de *servicio obligatorio*), (ii) su *uniformidad, equidad o igualdad* (el acceso a la red no admite discriminaciones), (iii) su *continuidad* (la prestación del servicio no sufrirá cortes) y (iv) su *regularidad* (calidad técnica uniforme del producto suministrado).⁵

De todas éstas, la condición más elemental es la primera, pues expresa en términos operativos el principio de *Universalidad* de los servicios públicos.

El *Servicio Universal* alude a la obligación de los gobiernos – o de cualquier prestador establecido por éstos – de garantizar la disponibilidad de un servicio mínimo, de calidad especificada, a un precio asequible, sujeta a los principios de universalidad, igualdad, regularidad y continuidad, para todos los usuarios que razonablemente lo soliciten y quieran recibirlo a esa tarifa, con independencia de su localización geográfica. El servicio *universal* se torna *obligatorio* (configurando así para el prestador la *Obligación de Servicio Universal - OSU*) en los casos en que el producto o servicio es esencial para la vida o la salud (como en el caso del agua y el saneamiento), o cuando la falta de acceso acarrea exclusión de otros mercados (típicamente, el caso del transporte o las telecomunicaciones) o cuando los usuarios no pueden acceder salvo mediante el pago de tarifas *especiales* adecuadas a su capacidad de pago. En este caso, la OSU establece la necesidad de regular y controlar las tarifas para alcanzar un nivel aceptable de consumo en cada uno de los estratos o segmentos de usuarios.

Se comprende que la definición política de los servicios urbanos en este sentido es esencial para determinar las responsabilidades y obligaciones recíprocas de todos los actores involucrados⁶. Existe consenso en que una política de Servicio y Acceso Universal tiende a permitir la participación plena de la sociedad en los beneficios derivados del acceso a los servicios, fomentar una distribución equitativa de los mismos entre la población, promover el desarrollo económico y eliminar las disparidades rurales y urbanas, todo lo cual conlleva fuertes contenidos redistributivos.

Los elementos y los instrumentos constitutivos de las políticas de Servicio y Acceso Universal son: (i) la definición de los servicios incluidos (esto alude a la identificación, el contenido y el quantum del *servicio básico* garantizado), (ii) la población objeto de la política (en principio y por definición, todos los habitantes pero, especialmente, aquellos en inferioridad de condiciones de acceso, ya sea por razones territoriales y económicas generales como por razones individuales), (iii) las condiciones de prestación (alude a la calidad y regularidad del servicio), (iv) los costos asociados al servicio *garantizado* y (v) sus mecanismos de financiación.

El núcleo del actual debate entre gobierno, empresas privatizadas y sociedad civil es el *financiamiento del costo de la accesibilidad universal* (Karol (2002 a).

La literatura reconoce un conjunto bastante amplio de instrumentos de financiamiento de las políticas de servicio y acceso universal. Entre otros, las disposiciones de servicio obligatorio a los operadores, los subsidios cruzados internos entre consumidores o entre servicio, la extensión de los períodos de concesión, variados mecanismos de asociación (*partnership*) entre autoridades concedentes, concesionarios y usuarios, transferencias directas a los usuarios o a las empresas, fondos universales y específicos. Todos ellos fueron utilizados en países latinoamericanos, asiáticos y de Europa Central. (Cfr. Pro-poor private infrastructure en <http://rru.worldbank.org/Resources.asp>) así como – con excepción de los subsidios cruzados, expresamente prohibidos en los contratos de concesión – en Argentina.

La lógica de las privatizaciones apuntó al aumento de la cobertura de los servicios a través de mecanismos de mercado. Se argumentó que la mayor eficiencia de la gestión privada en la producción de servicios llevaría a la disminución de los costos operativos, ésta al descenso de las tarifas y, a través de ello y mediante mecanismos de oferta y demanda, al aumento de la cobertura.

Completamente aliado a esta lógica de mercado, el Estado se desentendió – tanto a través del diseño de los contratos de concesión como mediante la creación de instrumentos de regulación débiles e ineficientes⁷ (Karol, 2001) - de la garantía del Servicio Público y de la custodia del derecho ciudadano, excluyendo a los servicios urbanos de los procedimientos de distribución de recursos y del rol del Estado en la provisión de las condiciones básicas para el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

El pago de la tarifa - requisito y condición de acceso, permanencia y uso de los servicios urbanos por redes - deviene así un instrumento y expresión *mercantil* de un derecho *ciudadano*. Bajo esas condiciones, el *servicio público* aparece como *una relación de mercado* mediada por un precio, en la que la capacidad económica de los usuarios actúa como mecanismo (automático) de

regulación de su accesibilidad.

TARIFAS SOCIALES Y – EN GENERAL – ACCESO DE LOS POBRES A LOS SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS

La Tarifa Social alude directamente a la condición de Universalidad de los servicios Públicos.

Su conflictividad radica en que cuestiona varios mecanismos centrales establecidos en los contratos de concesión – precio uniforme por unidad de consumo de servicios, inexistencia de subsidios cruzados, rentabilidad “justa y razonable”, capacidad empresaria para decidir la localización de la rentabilidad en la cadena de generación de valor – y afecta a las políticas empresarias de precios y tarificación.

Actualmente no existen marcos regulatorios nacionales para la aplicación de una Tarifa Social en las concesiones de los servicios públicos, aún cuando existe un proyecto de ley en espera de su tratamiento en el Congreso Nacional. En cambio, sí se registran importantes antecedentes operativos y legislativos en esa dirección, en escalas provinciales y municipales.

La primera ley

El primer precedente de tarifas diferenciales para grupos específicos de usuarios por fuera de la estructura tarifaria aprobada en el contrato de concesión fue el Acuerdo Marco firmado entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires – y algunos de sus municipios – y las distribuidoras eléctricas Edenor y Edesur, homologado por el organismo regulador ENRE e implementado entre 1994 y 1998, que dio lugar a la Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS). El propósito del acuerdo fue la regularización de los “colgados” y la incorporación formal de usuarios de bajos recursos – residentes en barrios carenciados y villas de emergencia - a la red.

Otra experiencia más compleja es el mecanismo desarrollado por Aguas Argentinas, la Provincia de Buenos Aires, los propios usuarios y otras organizaciones locales para la provisión de agua en el Barrio San Jorge - abundantemente citada, al igual que la anterior, en la bibliografía internacional - en la que se acordaron tarifas más bajas a cambio de proveer servicio *fuera de red*, combinando formas y *vectores más baratos* de provisión de agua con *calidades diferenciales* del producto⁸.

Ninguno de estos antecedentes pudo replicarse. Ni las tarifas ni los mecanismos de mercado funcionaron – ni en estos casos ni en general - como mecanismo permanente de inclusión.

La primera consagración legislativa de la Tarifa de Interés

Social (TIS) fue la Ley 12698, que en Junio de 2001 estableció la obligatoriedad de la Tarifa Social para los concesionarios de servicio eléctrico y para 180 cooperativas eléctricas en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires. El “camino (que llevó a) la Tarifa Social” se inició a comienzos de 1999, a partir de la oposición del Sindicato de Luz y Fuerza de Mar del Plata a la privatización de la energía en la Provincia y a la concesión de su operación y gestión a EDEA (constituida por las empresas Camuzzi y United Utilities). La protesta, con un comienzo muy localizado y puntual en un marco de creciente desempleo y desconexión masiva de los clientes morosos, fue ampliando su base de sustentación concitando la adhesión de trabajadores desocupados, movimientos vecinalistas, sociedades de fomento, estudiantes universitarios, sindicatos, pequeñas y medianas empresas, jubilados y asociaciones de usuarios; fue involucrando a autoridades municipales en negociaciones con las concesionarias para lograr “una tarifa más económica para los carenciados”, lo que terminó plasmándose en acuerdos de reconexión, refinanciación de deudas y tarifa mínima como contraprestación por un *consumo básico* (establecido en 150 KWh/mes), suministrado *en condiciones idénticas de calidad, continuidad y regularidad que las suministradas por la red*. Esa tarifa diferencial combinó una rebaja tarifaria “igual o superior al 40%” - por parte de la empresa - y una reducción - por parte del Estado - de la carga impositiva.

Oportunamente, esta experiencia se expandió en otras localidades de la provincia (Bahía Blanca, Miramar, General Alvarado, Balcarce, Vidal, San Nicolás, La Matanza) concitando el protagonismo de diversos sindicatos, asociaciones de usuarios y de desocupados. La Central de Trabajadores Argentinos sostuvo que (la ley 12.698) “es uno de los primeros reconocimientos legislativos a las luchas de los desocupados y pobres por recuperar su derecho a la ciudadanía” y en tanto “paliativo en la actual coyuntura a favor de los pobres, carenciados y desocupados (...) se inscribe en el camino de la postprivatización” (www.cta.org.ar).

A esa primera Ley le siguieron varios proyectos de extensión de la TIS a pequeñas y medianas empresas, a cooperativas de producción, a clubes deportivos y barriales, a ONGs y a Programas Sociales.

Programas sociales de urbanización

Una parte relevante de la política social de los gobiernos Nacional y Provinciales durante los años '90 fue programada y ejecutada a través de programas y proyectos *focalizados* - de aplicación sectorial y/o temática muy diversa - dirigidos a población pobre, vulnerable o en situaciones de riesgo. El eje de un conjunto importante de esos programas - entre ellos, y de modo paradigmático, el Programa de Mejoramiento

de Barrios (PROMEBA) - fue la mejora en la dotación y calidad de infraestructura física y de saneamiento en el nivel territorial y de los hogares en barrios específicos, en casi todo el país. El PROMEBA elaboró oportunamente una propuesta de TIS, argumentando que “(...) el usufructo normal de los servicios públicos esenciales es un indicador privilegiado de calidad. La imposibilidad de pago de las tarifas de servicios públicos y tasas, dada la situación económico-social de emergencia por la que atraviesa la población en general, afecta el sentido de la intervención del PROMEBA poniendo en riesgo la sustentabilidad (del Programa). (Por esa razón), los acuerdos tarifarios - en ausencia de marcos regulatorios nacionales para la aplicación de una Tarifa Social en las concesiones de los servicios públicos - *constituyen un eje transversal que atraviesa todas las fases de desarrollo* (del Programa)”⁹.

La propuesta del PROMEBA definió la TIS como “un precio diferenciado para el uso de los servicios públicos esenciales (agua y cloacas, electricidad y gas) dirigido a la población de escasos recursos”, cuyas deudas propuso regularizar mediante facilidades financieras y a la que no se cortarían el suministro de servicio ante la manifiesta comprobación de incapacidad de pago de las facturas”. Como en la Ley 12.698, el PROMEBA propuso financiar la TIS combinando un subsidio de la oferta (reducción de tarifas por parte de los concesionarios) y uno a la demanda, suprimiendo cargas y contribuciones impositivas sobre los consumos (por parte de los gobiernos). La propuesta aportó otro elemento original: atar el gasto total de los hogares por servicios públicos esenciales y de tasas provinciales y/o municipales a los ingresos familiares de la población beneficiaria, de modo que no superase el 10% de los mismos.¹⁰ En el proyecto, el escenario de la negociación serían Mesas Multisectoriales de Acuerdos (de escala barrial), que involucrarían a los pobladores y sus organizaciones, otras instituciones comunitarias barriales, los estados Nacional, provinciales y municipales, los Entes Reguladores y las empresas prestatarias. El control de la implementación de ese convenio estaría a cargo de los Entes Reguladores del servicio en cuestión.

Visiones empresarias

Las empresas privatizadas reclamaron siempre que la Tarifa de Interés Social no fuese financiada por sus recursos “propios” - esto es, los generados a través del cobro de tarifas según sus estructuras por la prestación del servicio a diversas categorías de clientes - sino completamente subsidiada por el Estado. Esta posición - por la que se apunta a preservar la vigencia de la ecuación económico-financiera original de la concesión del servicio público - dista de ser meramente contable o sólo económica: se sostiene sobre puntos de partida, argumentaciones y racionalidades sociales muy distintas de las reseñadas hasta aquí (Cfr. Navajas, Urbiztondo y Artana, (1998); Karol, (2001), (2002). En lo que sigue se

sistematizan algunos puntos y argumentaciones claves presentes en muchas de las posiciones empresarias a través de un documento específico.¹¹

La Tarifa Social es caracterizada (v. Serra, 2001) como “descuentos importantes (que algunos sectores reclaman) para (usuarios) residenciales carenciados por vía de *subsidios a las prestatarias* o por vía de aumentos de *sobretasas* al resto de los usuarios” (...). Cualquiera de ellas “distorsiona los *costos* de prestación de servicio, configura un tratamiento *no equitativo*¹² e implica *subsidios cruzados* (que son equivalentes a *tarifas políticas*”. Una tal Tarifa Social fomentaría (en los beneficiarios) “la cultura del sin valor (...) de la gratuidad (...) de los servicios, (abandonaría el) principio de la *remuneración justa y razonable* y (tornaría a las prestatarias) en dependientes del gobernante de turno”.

Como alternativa a la Tarifa Social así definida, se propuso establecer la “*prohibición de los subsidios cruzados*”, transparentar los costos verdaderos en cada nivel de tarifas, y conformar un sistema de “*ayuda económica*” en base a “*padrones* (y otros registros formales (...)) que permitan caracterizar el *estado de pobreza*” de los individuos así identificados¹³, quienes recibirían un *crédito* directamente aplicable al pago de servicios, bimestral, fijo y acumulable vía tarjeta magnética de red bancaria. El sistema propuesto permitiría también “establecer un circuito de *control cruzado* sobre subsidios, planes de empleo, pensiones, jubilación mínima, (trabajadores) autónomos y actividades en negro” (lo que posibilitaría “depurar on-line el padrón de los beneficiarios (de tal *ayuda económica*) ante un cambio de su situación”. Este recurso fomentaría la “cultura del valor y la no-gratuidad” de los servicios, enseñaría a planificar los consumos recreando la cultura del ahorro e impulsaría a “reclamar por la falta de calidad del servicio cuando éste no es prestado, dado que (se) paga por ello en su verdadero valor”).

En este sistema, la empresa conservaría “el poder de corte”. La falta de pago “implicará la pérdida *del servicio y de la ayuda económica*”. También daría lugar a la pérdida del beneficio el consumir “un 20% más del Consumo Mínimo” (que se estableciera) y “en más de dos oportunidades”.

El proyecto de generalización legislativa

En ese marco polémico, la Federación de Trabajadores de la Energía (FeTERA-CTA) elaboró un Proyecto de Ley Nacional del Régimen de Tarifas de Interés Social aplicable a *todos los servicios públicos*. Este proyecto está fechado el 8 de Diciembre de 2001, once días antes del estallido social que forzó el abandono de la presidencia por parte de Fernando de la Rúa..

El proyecto – claramente basado en el desarrollo de la Ley 12.698 - se fundamentó en que la expansión de la

prestación y cobertura de servicios públicos de la década de los '90 no incluyó a la población de bajos ingresos – 14 millones de individuos pobres, de los que 4 millones (ó 1 millón de familias) son indigentes – cuya capacidad de re-pago no alcanza a compensar las inversiones por planes de expansión y que quedan afectados – por su exclusión - en su salud, calidad de vida y el desarrollo integral de personas y familias. Desarrolló el concepto de *equidad* en términos del “derecho de acceder libremente a servicios esenciales, en tanto bienes primarios sociales, *en cualquier situación*” y sostuvo que una Tarifa *Justa* es aquella que “*articula (y compatibiliza)* el derecho de los usuarios a la igualdad, libre acceso, no-discriminación y uso generalizado de los servicios públicos y el de rentabilidad económica razonable”.

El proyecto FeTERA-CTA definió la TIS como “el *precio diferenciado* para el uso - por parte de un usuario residencial *en estado de vulnerabilidad socioeconómica* - de los servicios públicos esenciales (agua y cloacas, electricidad y gas). Supone, además, el no corte de los servicios ante la comprobación manifiesta de incapacidad de pago de las facturas y las facilidades financieras para saldar las deudas”. Como en el proyecto provincial, se propuso una combinación de subsidio de la oferta del servicio con un subsidio de la demanda vía reducción de las contribuciones impositivas, bajo el control de los Entes Reguladores. El proyecto establecía la condonación de las deudas (de los usuarios) previas a la aplicación del régimen que se propone, la asunción de los costos de conexión y reconexión a cargo de los prestadores y la reducción de las tarifas al 50% del costo de la tarifa regular, mientras que el Estado Nacional eximiría a la facturación del IVA y otros tributos nacionales.

Los beneficiarios serían identificados por la autoridad de aplicación – los Entes Reguladores -a través de una encuesta cuyos registros coincidirán con parámetros de vulnerabilidad definidos por el Sistema Estadístico Nacional, pero serían seleccionados a través de Comisiones Multisectoriales locales o por Consejos de Gestión Social Municipal, donde los hubiere, compuestos por integrantes estatales y comunitarios. Estas Comisiones o Consejos actualizarían el padrón mensualmente y lo revisarían con frecuencia anual, conformando un Registro Único Nacional de Beneficiarios de la TIS, que se integraría al Registro Único Nacional de Beneficiarios de la Ayuda Social.

Se propuso también que los Entes determinasen consumos *periódicos básicos* de modo de cubrir las necesidades *estacionales* de cada grupo

familiar.

En el proyecto, el subsidio de la oferta sería *completo* entre los usuarios en contexto de extrema pobreza, los beneficiarios de la TIS que no pudieran solventar los costos de sus facturas debido a emergencias y los beneficiarios de planes de empleo transitorio y/o de ayuda alimentaria. Los consumos *excedentes* serán considerados como *realizados fuera del Régimen de Tarifas de Interés Social*. En todos los casos y en virtud del principio de *no-discriminación* en los Servicios Públicos, las empresas estarían obligadas a prestar el servicio en *idénticas condiciones de calidad, regularidad y continuidad*.

A diferencia de otros proyectos ya mencionados, éste excluye a los subsidios cruzados entre grupos de usuarios como vía de financiamiento de las reducciones tarifarias; éste provendría, en cambio, del 10% de las ganancias acumuladas (por las empresas concesionarias) *a lo largo de todos los tramos sujetos a regulación* de la cadena de producción y distribución del servicio. El Estado (nacional, provincial o municipal) se haría cargo de cubrir *la diferencia* que pudiera existir entre el fondo disponible y la demanda real de beneficiarios

Después del estallido (Diciembre de 2001)

Más allá de algunas coincidencias en la definición conceptual de la tarifa social y en el carácter *focalizable* de sus beneficiarios, esta somera revisión indica que antes de la crisis política de diciembre de 2001, las propuestas conceptuales y operativas en danza conformaban un campo semántico marcadamente heterogéneo. Entre otros temas cruciales, se revelan diferencias sustanciales en torno a la caracterización de los derechos, la definición de los beneficiarios, las condiciones de permanencia o el poder de corte (del servicio), el volumen de consumos admitidos, el tratamiento y la tarifación de los consumos *excedentes*, los formatos, orígenes y condiciones del financiamiento de la reducción tarifaria, y – esencialmente – *entre las racionalidades que las orientaban*.

El estallido de Diciembre de 2001 y la casi inmediata combinación de devaluación /abandono de la convertibilidad / declaración del default de la deuda externa precipitaron los acontecimientos. Mientras las empresas aumentaron su presión por un fuerte aumento de las tarifas – esta vez en compensación por la caída de las ecuaciones económico-financieras de los contratos originales - las demandas por la Tarifa Social aumentaron su nivel de virulencia y extendieron los límites del reclamo.

Asambleas Barriales

La instalación de Tarifas Sociales en los servicios públicos urbanos fue incorporada en la agenda de las Asambleas Populares *Barriales* y asumidas por las *Interbarriales*¹⁴. En cuanto a los servicios públicos, las asambleas

resolvieron exigir – individualmente pero de manera masiva, “como un *plan* de acción” - la implementación de la Tarifa Social (como extensión y bajo el modelo de la sancionada en la Provincia de Buenos Aires), para obtener hasta un 40% de reducción en el precio de los *consumos básicos* de todos los servicios urbanos, proponiendo incorporar también como beneficiarios de la tarifa *a desocupados, jubilados, pensionados y trabajadores ocupados bajo la línea de pobreza*¹⁵.

En relación a las privatizaciones, la Asamblea Interbarrial elevó notablemente el nivel de sus reclamos y resolvió reclamar la *reestatización* de las empresas de servicios públicos, así como “la denuncia y juzgamiento a los responsables por los *ilícitos* cometidos *en ocasión de las privatizaciones* de las empresas estatales y con motivo de las sucesivas *renegociaciones* respecto a los servicios públicos” (Cfr. www.indymedia.org.ar).¹⁶

Otros actores políticos: Frentes, Partidos políticos

Alrededor de la misma época (abril de 2002) el FRENAP (Frente Nacional contra la Pobreza) exigió a las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires “(...) la inmediata puesta en marcha de instrumentos legales que impidan, por un lado, los *aumentos* de tarifas de servicios *esenciales* (*agua, gas, electricidad, cloacas, teléfono familiar/jubilado*) y por otro, que instalen escalas *diferenciales* (*tarifa social*) favorables a los sectores *de menor consumo* o *afectados por la creciente pobreza* que hoy incluyen a la mayoría de la población del país. Así mismo, *se prohíban los cortes* de estos suministros”.

Una propuesta específica - el Proyecto de Ley de Tarifa de Interés Social presentado en mayo de 2002 por el bloque de Izquierda Unida en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - ilustra (casi en soledad) un planteo *universalista* (y no *focalizado*) acerca del Servicio Público.

El proyecto propuso (i) considerar la provisión de los servicios públicos de agua corriente, energía eléctrica y gas, como *derechos humanos* de los vecinos y vecinas de la Ciudad de Buenos Aires, (ii) garantizar (el Gobierno de la Ciudad) que el nivel de consumo considerado como *básico* en el contexto internacional fuera *provisto a todos* los vecinos.

El proyecto es también singular en cuanto al financiamiento del consumo, puesto que propuso (iii) que la provisión del servicio *básico* fuera *sin costo* para los vecinos y *subsidiado por las empresas prestatarias* y que (iv) las tarifas (“normales”) de los servicios fueran calculadas a partir de (y sólo sobre) el consumo excedente al básico garantizado.

Empresas privadas, organismos multilaterales

Varias de las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados renegociaron permanentemente

sus contratos con el Gobierno Nacional a lo largo de todo el período de sus concesiones. Sus demandas giraron siempre alrededor de aumentos de tarifas, rebalances y modificación de estructuras tarifarias, reducción de las cargas impositivas, extensión de los plazos de las concesiones, condonación de multas por incumplimiento de programa de inversiones, autorización de cobros anticipados por inversiones futuras (por cierto, una agenda exactamente opuesta a la expresada en las propuestas populares sobre la tarifa Social).

La vertiginosa secuencia de la declaración de la Emergencia Económica, la entrada del país en default, la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso en Diciembre 2001/ Enero 2002 agregó a esas demandas permanentes de los concesionarios un nuevo conjunto de presiones: la recuperación de su ecuación económico-financiera original a través de ajustes escalonados y progresivos de tarifas hasta 2004, mecanismos resarcitorios por devaluación, pago de subsidios compensatorios de la deuda de los clientes morosos, reducción de metas de calidad, suspensión de sanciones por disminución de calidad, condonación de sanciones por incumplimientos contractuales, reducción de impuestos, prórrogas de los plazos de las concesiones, financiamiento de la TIS con recursos del Estado nacional, reducción de compromisos de inversión y de universalización.

Estas demandas fueron acompañadas también por fuertes presiones políticas - como el abandono de la concesión, el despido de trabajadores y la interposición de recursos judiciales en el marco de los acuerdos bilaterales de protección recíproca de Inversiones - CIADI¹⁷.

Las (re) negociaciones del Estado Nacional con las empresas privatizadas son parte de un engranaje político más complejo. En efecto, aquellas posiciones empresarias fueron respaldadas por presiones de los gobiernos de sus países de origen así como por los organismos multilaterales de crédito, ligadas al pago de la deuda externa y a la salida del default.

En efecto, estas demandas locales de las concesionarias reflejan y replican posiciones que se expresan a nivel global. Tanto las empresas globalizadas como los organismos multilaterales de crédito sugieren hoy claramente que la orientación de las operaciones y transacciones mercantiles privadas hacia los grupos de más bajos ingresos requiere mecanismos diferenciados y focalizados: (i) compatibilizar las redes operadas por concesionarios de servicios de gran escala con proveedores en escalas pequeñas, barriales, localizadas, (ii) adoptar esquemas de *contratos flexibles* y sistemas de subsidios que habiliten *normas de calidad diferenciadas* y mecanismos diferenciados de acceso a los servicios para los pobres; (iii) arreglos más flexibles en relación a la *prestación* del servicio, (iv) cortes programados, (v) *tecnologías más baratas* que reduzcan costos, (vi) reducción de las *horas* de servicio, (vii)

tarjetas de consumo pre-pagas, (viii) habilitación de la coexistencia con proveedores alternativos, (ix) diferenciación de calidades (por ejemplo, potabilizar sólo una parte del caudal de agua entregado diferenciando el "consumo humano" (beber, preparación de alimentos, higiene) de otros consumos (riego, lavado, etc). (v. Baker y Tremolet, (2000).

Este tipo de propuestas *congelan* la estratificación socioeconómica de los territorios y la polarización de (y la fractura entre) los grupos sociales, devaluando el carácter *ciudadano* del acceso a los servicios urbanos. Como ya se dijo, al enfocar estas incompatibilidades construyendo mecanismos *fuera de red* y abordajes *focalizados* (no universales) a los Servicios Públicos, estas iniciativas interpelan y cuestionan implícitamente la capacidad de estas redes para operar - aún bajo regulaciones orientadas por lógicas de mercado - en estructuras y ambientes socioeconómicos y socioespaciales determinados. Esto sugiere la falta esencial de correspondencia entre la (esta) *lógica mercantil* de la gestión privada y el carácter *universal* del *Servicio Público*.

Inversores Internacionales

El Investors' Survey (Lamech y Saeed, 2003) - una encuesta del Banco Mundial conducida entre operadores globales de servicios públicos mayoritariamente ligados al sector energético - explícita y permite comprender en un marco comparativo las razones del "enojo" de los actores mencionados con Argentina. La encuesta revela que las experiencias de los inversores resultaron fueron más satisfactorias en México, Chile, Filipinas y Tailandia mientras que las más insatisfactorias ocurrieron en Argentina, Colombia, India y China, en ese orden. (en particular, entre 14 países de Asia del Sur y Oriental, Europa y Asia centrales y América Latina, Argentina es el país de mayor saldo neto (satisfacción - insatisfacción) negativo.

Las evaluaciones "satisfactorias" se basan en que los niveles de tarifas garanticen el cash-flow y en que la empresa retenga efectivamente su capacidad de gestión y el control operacional de su inversión. Las experiencias "malas" (y la del sector energético en Argentina fue considerada *la peor*) se originan en que (i) los gobiernos no respondan a las *necesidades* y *cronogramas* de los inversores; (ii) los niveles de *tarifas minoristas* y la *disciplina de pago* de los consumidores resulten insuficientes para cubrir *las necesidades de flujo* de fondos de los operadores del sector, (iii) la imposibilidad de sostener las condiciones del compromiso original de regulación en el largo plazo¹⁸, (iv) en procesos regulatorios "arbitrarios" que llevan a ajustes de tarifas y a resultados insatisfactorios en las disputas; (v) incumplimiento de contratos.¹⁹

En el campo energético, la insatisfacción con las

experiencias de privatización es más alta entre los distribuidores que entre los generadores y productores de energía. Eso se explica porque la distribución es precisamente la fase ligada a la demanda final y a la recolección de ingresos (cash-flow) a través de las tarifas. La encuesta revela que este tema es categorizado como el peor insatisfactor en general y – así es especialmente en el caso de la Argentina.

Discursos del Estado en la emergencia

Las 3-4 vertiginosas y caóticas semanas que siguieron a la caída del Presidente De la Rúa dieron lugar al interinato presidencial de E. Duhalde – desde enero de 2002 hasta mayo de 2003 - a quien acompañó R. Lavagna como Ministro de Economía.

En febrero de 2002, el Congreso Nacional derogó la Ley 23.928 de Convertibilidad y sancionó la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. En su artículo 9º, la Ley dispuso la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos o de contrataciones o sectores particulares de dichos servicios públicos, o aspectos parciales de los contratos.

Esta ley liberó al Poder Ejecutivo – en la negociación - del condicionamiento establecido por los marcos regulatorios de los contratos de concesión o licencia de los servicios; subordinó la tarea de los propios Entes a la compatibilidad con el desarrollo del proceso de renegociación y no relevó a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos del cumplimiento de sus obligaciones, las que no podrían ser suspendidas ni alteradas durante la renegociación.

A continuación, el gobierno instaló un conjunto de modificaciones sustanciales en la matriz *discursiva* del Estado.

1. Al encomendar al Poder Ejecutivo la apertura de un espacio de renegociación de los contratos de prestación de servicios públicos con las empresas, la ley estableció la obligación del Poder Ejecutivo de tomar en consideración los siguientes criterios: (i) el impacto de las tarifas en la *competitividad* de la economía y en la *distribución de los ingresos*; (ii) la *calidad* de los servicios y los *planes de inversión*, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; (iii) el *interés*

de los usuarios y la *accesibilidad* de los servicios; (iv) la seguridad de los sistemas comprendidos y (v) la rentabilidad de las empresas. La enunciación de estos criterios para la negociación – pero especialmente, su ordenamiento taxativo – instaló un marco que alteró sustancialmente la lógica y racionalidad de la acción del Estado - en tanto representante activo del interés público - y, como consecuencia, redefinió su posicionamiento como actor central en la emergencia. En efecto, uno de los temas centrales al que este nuevo conjunto y ordenamiento de criterios de renegociación alude es el acelerado proceso de concentración del ingreso y de empobrecimiento en Argentina durante la década del '90, que contradujo al mismo tiempo las promesas y visiones del Estado concedente, las expectativas de los inversores y los pronósticos de los organismos que recomendaron el ingreso irrestricto del país en la economía globalizada y el modelo de Reforma del Estado

El eje de los argumentos empresarios se trazó entonces sobre la necesidad de negociar aumentos de tarifas *para evitar el riesgo de discontinuar las prestaciones de los servicios públicos o el colapso de las redes*, en alusión directa al impacto de la devaluación del peso y la derogación de la Ley de Convertibilidad sobre sus ingresos corrientes. El Ministerio de Economía fue sensible a estas demandas – vinculadas a lo establecido en los criterios 2,3 y 4 - y en octubre de 2002 autorizó a los Entes reguladores de la electricidad y el gas a negociar con las concesionarias aumentos de tarifas *que no deberían alcanzar*, sin embargo, a los usuarios de más bajos niveles de consumo o con bajos ingresos.

2. La segunda modificación consta en la fundamentación de la creación de la Comisión de Renegociación de Contratos, que incluyó una explicitación (i) de la naturaleza del problema (“El proceso de renegociación *no constituye exclusivamente un problema técnico-económico*”) y (ii) de la multiplicidad de actores involucrados, definidos como aquellos “(...) *que pueden estar afectados – o eventualmente pueden afectar – la renegociación*” y con los cuales “(...) es necesario mantener una política de participación y comunicación apropiada”. Esta enunciación comprende a:

Poder Ejecutivo Nacional Ministerio de Economía Áreas sustantivas Entes Reguladores Defensorías Defensa de Competencia	Empresas prestatarias Internacionales Accionistas Cuadros locales Locales	Gobiernos extranjeros España, EEUU, Chile Reino Unido, Francia Italia, Bélgica Otros	Comunidad Financiera Local Extranjera Multilateral
Otros poderes del Estado Poder Legislativo Nacional Gobiernos Provinciales Gobiernos Municipales	Trabajadores Sindicatos de las empresas de servicios	Proveedores Locales Externos	Usuarios y organizaciones Particulares ONGs Cámaras empresarias Centros académicos

Fuentes: <http://www.mecon.gov.ar/crc/presentaciones/> y *11 antecedentes/*

El primero de estos criterios instaló pública y oficialmente la naturaleza *social* y *política* de las discusiones a emprender. Con esto, preanunciaba que los debates dejarán de tener lugar *sólo bajo la racionalidad de las reglas económicas y de los acuerdos contractuales originales del funcionamiento de los "mercados" de servicios*. El segundo "denunció" la ingerencia de algunos actores y legitimó a muchos otros - locales públicos, privados y de la sociedad civil - que o bien estuvieron excluidos de la visión inicial del proceso de Reforma del Estado y las privatizaciones o bien debieron batallar duramente en varios frentes por el reconocimiento de su legitimidad. Al *nombrarlos* y *exponerlos*, esta pieza alteró también una larguísima tradición de "ocultamiento" (*¿diplomático?*) de las presiones que los gobiernos han debido usualmente enfrentar al concurrir a una negociación en inferioridad de condiciones. Al mismo tiempo, delimitó el escenario y explicitó las posibles oposiciones y alianzas entre sus actores.

3. Una tercera modificación relevante, es de orden político-organizacional. Se trata del reemplazo - aún durante la gestión de R. Lavagna en el Ministerio de Economía aunque ya bajo la presidencia Kirchner - de la *Comisión de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos* creada en el ámbito del Ministerio de Economía durante la gestión presidencial de E. Duhalde por una *Unidad* del mismo nombre en el ámbito conjunto de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a cuyas funciones se agregó - esencialmente - la elaborar un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos correspondientes a la jurisdicción nacional²⁰

Junto a la identificación de los actores involucrados, la importancia de esta reubicación y redefinición de la pertenencia político-institucional de esa nueva unidad bi-ministerial es que consagra la idea de que la provisión de servicios públicos - así como la renegociación de los respectivos contratos y la preparación de nuevos marcos regulatorios - no son sólo "un problema técnico o económico" sino también social, político y territorial. Esto sugiere el propósito de (re)construir desde el Estado instrumentos y mecanismos para formular y orientar políticas públicas activas, desde marcos que contengan y den cuenta de - que no se limiten sino que superen - la lógica *económica* de estos singulares "mercados".

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LÓGICA MERCANTIL PRIVADA.

¿desde dónde enfocar la resolución de la contradicción?

En el diseño original de las privatizaciones, las autoridades concedentes pretendieron que la vía del mercado articularía satisfactoriamente dos categorías

sociales contradictorias: *Cliente* y *Ciudadano* (v. por ejemplo, R. Barra, "El modelo privatizador", La Nación, 3 de junio, 2001)

El modelo privatizador fragmentó las cadenas (de producción, transporte y distribución) de los servicios urbanos y fragmentó también, por tanto, el territorio asociado a sus redes.²¹

La hipótesis sobre la que se fundaron los procesos de privatización - el "derrame" de los menores costos derivados de la eficiencia privada sobre las tarifas y consecuentemente, la extensión de las redes y la generalización del acceso de la población - no se verificaron en Argentina ni en otros países (Pérez, 2000; Estache *et al.*, 2002).

Estos resultados no se deben a "accidentes" o "errores de diseño". Las fragmentaciones y desigualdades no surgen (sólo) del eventual *incumplimiento* de las obligaciones y normas establecidas en los contratos sino también (y principalmente) de su propio *cumplimiento*.

Los modelos de gestión implantados en la privatización Argentina no lograron garantizar la accesibilidad y permanencia de la población de bajos ingresos o en situaciones vulnerables en las redes - es decir, la *integración* de la ciudad y la *inclusión* del conjunto de la sociedad - *porque sus (¿las?) lógicas mercantiles no integran la dimensión de la Universalidad de los Servicios Públicos*.

Aún en el nuevo entorno político e institucional, los debates se focalizan sobre la extensión y oportunidad de nuevos instrumentos que corrijan los efectos indeseables de estos "mercados imperfectos" a través de su regulación sectorial.

Pero el debate técnico y económico acerca de la calidad de la prestación, las tarifas o la rentabilidad empresarial de la operación de los servicios oculta, distorsiona y - en última instancia - *fetichiza* la relación entre el funcionamiento de estas redes y las políticas públicas sociales y urbanas. (Cfr. Karol, 2001) El hecho de que los servicios urbanos *constituyen* y *sostienen* una red de *relaciones sociales complejas* entre actores con diferentes roles y localizaciones dispersas tuvo durante la larga década de los '90 - y aún hoy - una visibilidad baja o nula.

La cuestión es si los principios ciudadanos de los Servicios Públicos (universalidad, obligatoriedad, accesibilidad, continuidad, regularidad y calidad) son compatibles con la racionalidad mercantil/clientelar de la gestión privada de las redes de servicios públicos o - más en general - este tipo de contradicciones económicas, sociales y territoriales pueden ser compatibilizadas bajo los actuales diseños y arreglos institucionales.

Se argumenta aquí que en el presente estado de las

negociaciones, aquél tipo de instrumentos sólo serán periféricos – y no agregarán capacidades para corregir- la racionalidad central de los actuales diseños de las concesiones ni los regulatorios.

El bajo incentivo empresario por extender las redes a sectores, territorios o usuarios de baja capacidad adquisitiva, ¿excluye a estos usuarios y territorios de las redes de servicios urbanos?

¿Es esta posibilidad económica y políticamente compatible con los monopolios territoriales establecidos en los contratos de concesión de las distribuidoras de energía, gas y agua?

Los instrumentos jurídicos que consagren la Tarifa de Interés Social para usuarios de bajos ingresos, ¿no son un mecanismo de focalización específica en vez de uno de ampliación de la universalidad generalizada? Si es así, ¿no altera esto la lógica más elemental y básica del Servicio Público? ¿De qué modo – si alguno - es la universalidad del Servicio Público compatible con la lógica económica de la gestión privada de las redes?

HACIA UNA MIRADA SOCIO-ESPACIAL

En tanto la ciudad y el territorio son objetos complejos y constituyen verdaderos sistemas densos, es claro que sus componentes no pueden ser escindidos - como lo fueron en el modelo de la privatización y regulación así como en los modelos de gestión resultantes.

¿Como mirarlos de un modo integrado?

La dimensión urbana/espacial no está presente ni aún en los más altos planos filosóficos del análisis económico²³ ni – obviamente – en la teoría “standard” macroeconómica del mercado. Para los economistas clásicos, el espacio es una base dada e inerte de las actividades residenciales y económicas. El análisis económico neoclásico reduce la racionalidad de los actores a sus opciones optimizadoras de restricciones y sólo alude al relacionamiento y a la coordinación entre ellos a través de las reglas y los precios de mercado.

El espacio y la ciudad se mencionan como *derivaciones locacionales* del análisis de políticas económicas en algunos abordajes al uso sustentable de los recursos y a la reducción de la pobreza^{23,24}.

La Escuela francesa de la regulación (R. Boyer, Favreau) rechaza totalmente la clásica explicación “contractual” de las formas institucionales y vincula la coordinación de las actividades económicas a las preguntas fundantes de la sociología y la ciencia política, es decir, la producción y cooperación entre actores dotados de racionalidad y por tanto, autónomos. Allí donde los economistas examinan las condiciones del equilibrio, los sociólogos y científicos políticos estudian los modos de alcanzar acuerdos equitativos, legítimos y sustentables. En cada instancia analizan implícita o explícitamente las reglas institucionales que construyen la esfera

socioeconómica a la que combina dinámicamente y en la que cada actor participa desde sus propias lógicas (que aparecen explicitadas – precisamente – en sus discursos).

El análisis de la producción y configuración dinámica de la ciudad como resultado de la interacción entre sistemas y redes de servicios es una operación teórica y conceptual reciente. El “Urbanismo de redes”(G. Dupuy, Urbanisme des reseaux) estudia dichas redes en sus dimensiones morfológica, física, tecnológica y de gestión, así como a través de su interacción activa con sus referentes en la estructura social y política de la ciudad. De este modo, las características físicas y tecnológicas de las redes son analizadas en su relación con aspectos estructurales y territoriales de la estructuración de la sociedad.

En esta línea, la configuración de las redes urbanas puede verse como resultado de una particular interacción entre (a) los componentes de dispositivos técnicos sobre un territorio social y económicamente significativo y (b) un particular sistema institucional, cuya forma es configurada por los actores y por el sistema de normas que regula sus relaciones recíprocas. (Pérez, 1994). Una formalización más detallada de este último encuadre puede verse en Pérez et al (2004). Un Sistema Urbano Regional Generalizado (SURG), se compone de subsistemas - que interactúan entre sí en una trama de relaciones recíprocas - orientados a prestar un servicio urbano y regional. Así, (i) el Subsistema político-institucional (SPI) relaciona actores políticos estatales, políticos no estatales, económicos, reguladores y sociales (usuarios); (ii) el Subsistema de servicios urbano regionales (SUR), contiene a la dirección (gerenciamiento), la infraestructura (red) y el sistema interno de regulación; (iii) el Subsistema Asociado Territorial (SAT) es la parte del territorio a la que sirven las transferencias del SUR. Finalmente, (iv) el Modelo de gestión (MG) del SURG está conformado tanto en estilo como en intensidad por los otros subsistemas, a los que regulariza y compatibiliza.

Los actuales debates sobre tarifas y la revisión y/o renegociación de contratos – que se refieren a la *matriz real* a la que se alude al comienzo del artículo - se concentran particularmente sobre el subsistema de servicios urbano regionales (SUR), y sobre sus subcomponentes de dirección, infraestructura (red) y sistema interno de regulación, *como si la operación técnica y la gestión de las redes fuesen independientes del sistema global de servicios urbano-regionales, de la matriz política institucional y del modelo de gestión.* El hecho es, en cambio, que las arquitecturas territoriales, económicas, sociales y técnicas de las redes de servicios remiten (se espejan, expresan y son expresadas a través de) las arquitecturas y flujos de las redes decisorias, de representación y de control del interés público, con lo que la vinculación entre ambas constituyen los contenidos y los instrumentos de las políticas públicas

urbanas y regionales (Karol, 1998).

¿Cómo puede conceptualizarse la cuestión tarifaria desde esta lógica?

Las *redes* distribuyen *servicios* a los que parte de los usuarios potenciales – territorialmente localizados - acceden y en los que permanecen a cambio de un pago. Ese pago es el precio de la prestación y entrega del servicio bajo un conjunto de condiciones reguladas. Cada tarifa expresa conjuntos de condiciones de la red y de los servicios que ésta suministra: su extensión, el consumo admisible, el régimen de permanencia, la calidad, su conectividad, la continuidad. Las tarifas son pues un instrumento *político* que integra un sistema normativo *de facto* – del mismo modo en que el precio de la tierra funciona como un asignador *de facto* de las accesibilidades diferenciales al territorio, luego reflejadas en las normativas de uso del suelo - o más en general- como cualquier *precio*. Del mismo modo, la *red* define y determina- mediatizada por su régimen tarifario - los *territorios* asociados a su “cuenca”. En consecuencia, la tarifa no sólo regula el régimen *económico* de la red, sino también el del sistema *territorial* asociado a la misma y – a través de los servicios que entrega y de la configuración territorial que resulta – a los *actores sociales* que localizan sus actividades y flujos y establecen sus relaciones sobre el mismo. Por lo tanto, el régimen tarifario *refleja* y *expresa* una cierta organización del sistema global o generalizado. La tarifa puede – debe - ser considerada como *uno de los modos de regulación del sistema oferta/demanda* y es uno de los elementos claves y definitorios de las condiciones y el funcionamiento real del *sistema socio-urbano*. (Pérez et al., 2004).

La *estructuración socio-espacial* es un resultado directo de la dinámica de las relaciones entre procesos económicos, políticos y culturales, en tanto éstos se vinculan con la geografía regional de sus áreas metropolitanas. M. Gottdiener (1997) sostiene – siguiendo a H. Lefebvre - que el espacio es históricamente producido por medio de complejos procesos sociales que relacionan y oponen a actores sociales entre sí, según la dinámica de las configuraciones sociales y los (des)equilibrios de poder globales.

La *ciudad es* – sin duda - el soporte de las actividades de la población pero, también, al mismo tiempo y sobre todo, es la expresión históricamente determinada de la construcción de los modos de cohesión e integración social – o en palabras de H. Lefebvre - un particular modo histórico de *vivir juntos*.

La estructuración territorial de las redes de servicios públicos urbanos y sus modelos de gestión resultan componentes centrales en los procesos de *Construcción* (Lowenthal y Low, 1991) y *Producción social* (Lefebvre, 1970; Gottdiener, 1984) del espacio urbano. Las redes

servicios públicos establecen la trama que sustenta el funcionamiento de las actividades, los flujos y las relaciones sociales sobre el espacio y el territorio - básicamente, los complejos procesos de la producción y la distribución social de la riqueza - y es en este sentido que resultan, como parte de los mecanismos de integración y redistribución de recursos entre la población, *constitutivas* de la ciudad.

El análisis de estos *modos de constituir ciudad* requiere por lo tanto un marco conceptual que permita interconectar diversas capas de la realidad socioespacial urbana, revele los diversos mecanismos y procesos a través de los que diversos actores sociales contribuyen a la *estructuración* física, institucional y cultural del espacio urbano y, al mismo tiempo, permita aplicarlos a un conjunto preciso de componentes urbanos específicos.

Esa tarea está en progreso.

BIBLIOGRAFÍA

Baker, B.; Trémolet, S.: “Regulating quality standards to improve access for the poor” en *Public Policy For The Private Sector*, Private Sector and Infrastructure network, Viewpoint Note # 219, The World Bank, October 2000- www.worldbank.org/html/fpcd/notes

Devas, N: “Who Runs Cities? The Relationship between Urban Governance, Service Delivery and Poverty”, en *Urban Governance, Poverty And Partnerships*, School of Public Policy, University of Birmingham, March 1999.

Estache, A.; Foster, V.; Woods, Q.: *Making infrastructure work for the poor: policy options based on LA experience*. World Bank Institute in Development, 2002. Washington DC.

Estache, A.; Foster, V.; Woods, Q.: *Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from Latin American Experience*, World Bank Institute Development Study, World Bank, Washington D.C., February, 2002.

Gottdiener, M.: *The social production of urban space*, University of Texas Press. 1997

Karol, J.: “Ciudadanía urbana y sistemas de representación del interés público en Argentina: los Entes Reguladores de los servicios urbanos de gestión privada”, en *Regiones y desarrollo*, Revista de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, N° 3, Julio-septiembre, 1998.

Karol, J.: *Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de ciudadanía urbana*, VI Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panel (023) “Ciudad y servicios urbanos: regulación y resultados en Buenos Aires metropolitana” Buenos Aires, Noviembre de 2001

Karol, J.: *Tarifas sociales en servicios públicos privatizados. Una discusión sobre ciudadanía urbana y financiamiento de los costos de inclusión social en Argentina*. VII Congreso del CLAD sobre la Reforma

del Estado y la Administración Pública. Tema Prioritario: Regulación de Servicios Públicos Privatizados, Lisboa. Octubre de 2002.

Karol, J.: "Cliente mata ciudadano. Reflexiones en torno a la noción de ciudadanía urbana en la regulación de servicios públicos domiciliarios" en *Política y Gestión*, Vol. IV, pp 35-56, Homo Sapiens, ISBN 950-808-364-6. Rosario, 2002.

Lamech, R. ; Saeed, K. : *What international investors look for when investing in developing countries*. Results from a survey of international investors in the power sector. Discussion paper # 6, The Energy and Mining Sector Board, The World Bank Group, May, 2003. Disponible en www.worldbank.org/energy

Liberati, P.: "Poverty Reducing Reforms and Subgroup Consumption Dominance Curves", en *Review of Income and Wealth*, vol. 49, # 4, pp 589-601. 2003.

Mitlin, D.; Satterthwaite, D.: *Empowering squatter citizen*, Earthscan, Londres, 2004. 313 pp.

Navajas, F.; Urbiztondo, S. y Artana, D.: *Seminario La regulación de actividades competitivas y de servicios públicos en Argentina*. FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1998.

Oriol Prats, J.: *Servicio y acceso universal en América Latina: el caso de Chile*, Instituto Internacional de Gobernabilidad www.iig.org

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

Pérez, P.; Rosenfeld, E.; Karol, J y San Juan, G.: *El sistema urbano-regional de redes de servicios e infraestructuras. Materiales para su estudio*. EDULP. La Plata, 2004. ISBN 950-34-0268-9.

Rosenfeld, E.; Discoli, C.; San Juan G. et al: *Estudio del comportamiento de mallas de redes e infraestructura y servicios de la aglomeración del Gran Buenos Aires – La Plata. Evaluación de eficiencia energética y Calidad de Vidas Urbana*", en *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*. Vol.5, ISBN 0329-5184. Año 2001.

Serra, V: "Los servicios públicos en el Control de la Ayuda Social. Tarifa social". Ponencia presentada al Congreso "El Sector Eléctrico en la Argentina que viene", Presentación electrónica, Buenos Aires, septiembre de 2001.

REFERENCIAS

1. Una versión anterior fue presentada - bajo el título "Ciudad privada y ciudad pública. La construcción del discurso en el debate sobre regulación de los servicios públicos bajo gestión privada" - a las VI Jornadas de Imaginarios Urbanos, CEHCAU – FADU – UBA, en Abril, 2004. El autor agradece los comentarios y críticas de R.Domnanovich y G. De Lazzari a aquella versión así como la de dos árbitros anónimos a otra posterior.

2. En dos trabajos anteriores - ver Karol (2003), p. 52 ; Pérez, Rosenfeld, Karol y San Juan (2004) - se argumenta la imperiosa necesidad de distinguir (a) las redes de infraestructuras y servicios públicos regionales y urbanos de (b) los servicios que a través de estas mismas redes son provistos, transportados, distribuidos y entregados (*delivered*) a los usuarios finales. Esta distinción – que se desarrolla en detalle más adelante - es crucial para comprender algunas de las claves del debate actual.

3. Otro de los puntos nodales – que no se aborda en este artículo - es el propio modelo de regulación. Un proyecto de Ley de un nuevo Marco Regulatorio de los Servicios Públicos elaborado por el Poder Ejecutivo espera el resultado del nuevo equilibrio de fuerzas que resulte del cierre del canje de la deuda pública en default para ser tratado en el Congreso.

4. Una discusión más detallada de este punto puede verse en Karol (2002)

5. Una discusión detallada de estas características puede verse en Karol (2001).

6. El Servicio Obligatorio puede ser *unidireccional* (obligación de servir, entregar, *deliver*) o *bidireccional* (obligación del usuario de no usar servicios alternativos, sustitutivos o competitivos en el área servida por un proveedor concesionado). En Argentina, muchas de los contratos de concesión de servicios urbanos establecieron la *bidireccionalidad* de la obligación. Aplicado en general a mercados "naturalmente monopolícos", este vínculo es la base de la *cautividad de los mercados de demanda* de los servicios públicos.

7. Esa debilidad se originó en la matriz ideológica y conceptual que orientó el diseño *político* de las privatizaciones, más que en "errores de diseño". Es en esta dirección que pueden interpretarse declaraciones del ex presidente Menem en un Coloquio de IDEA circa 1994/5, *prometiando* – "tranquilizando- reseñó al día siguiente el diario *La Nación* - a los empresarios que "no habría regulaciones"; las del ex Ministro de Justicia R. Barra señalando que "el Ente regulador cumplirá mejor su función *cuanto menos regule*", las del ex Senador A. Alasino (coincidentes con otras del ex Secretario de Transporte, Energía y Comunicaciones Bastos) afirmando que "la regulación es un mal necesario al que se recurre *cuando los mercados no son suficientemente competitivos*, pero definitivamente *es un mal*"

8. Ya se señaló - y también se discute más adelante – que este tipo de estrategias son parte del arsenal habitual de las recomendaciones del Banco Mundial para extender la provisión de servicios públicos urbanos a la población pobre. Estas recomendaciones se oponen de modo flagrante a las condiciones básicas – prestación y accesibilidad por red, calidad uniforme, continuidad - del servicio universal.

9. Esta importante argumentación es una de las primeras fundamentaciones del carácter *sistémico* de los programas sociales urbanos: al mismo tiempo que lleva

el componente tarifario (notoriamente *fuera de Programa*) al nivel de un *complemento* imprescindible de su propia factibilidad, amplía el campo de la explicación y de las conexiones entre diferentes esferas del funcionamiento del territorio y de sus pobladores.

10. Esta lógica corresponde a los análisis económicos de “curvas de dominancia de consumo” (Yitzhaki & Slemrod (1991), Makdissi & Wodon (2002), citados en Liberati (2003). Entendiendo que los pobres son más vulnerables a los shocks macroeconómicos (devaluación, inflación, desempleo), a que su economía es diversa y composición variable y a que sus ingresos varían en el tiempo, las tarifas (de los programas) focalizados (orientados a estratos y grupos identificables de población pobre) no deberían ser estables sino – precisamente – variables o atadas al ingreso periódico. Como los pobres consumen más agua y transporte que electricidad y telecomunicaciones, las reducciones tarifarias – independientemente del origen de su financiamiento – deberían concentrarse en los primeros más que en los segundos. En la misma línea se recomienda (v. Mitlin & Satterthwaite (2004) también hoy subsidiar los consumos de los pobres atendiendo a la proporción en que éstos pesan en el presupuesto de sus hogares o en aquella en que un subsidio al consumo contribuye a “reducir la pobreza”.

11. En torno a este punto, la lógica de las posiciones empresarias en cualquier instancia de debate entre las concesionarias de servicios, las organizaciones de usuarios, las instancias ejecutivas, judiciales y reguladores del sector público o ante los medios de comunicación masivos es de una extraordinaria consistencia. (Cfr. por ejemplo, una polémica sobre la tarifa social entre la senadora nacional Sonia Escudero y el gerente general de la empresa Servicios Energéticos del Chaco y representante de Adeera, Carlos Camargo, citada en el suplemento *Ambitoweb* del lunes 15 de diciembre de 2003.

12. El que un término como “equidad” pueda asumir significados discursivos tan opuestos resulta revelador de las diversas *racionalidades* en conflicto. En la fundamentación de la ley 12698 de la Provincia de Buenos Aires o en la propuesta de TIS-PROMEBA, la equidad reside en que cada usuario pague efectivamente una tarifa acorde con su posibilidad económica por el servicio recibido – en iguales condiciones de calidad, continuidad y regularidad y que – en tanto ciudadano - de ningún modo sea privado del servicio por carecer de esa posibilidad. En el documento comentado, una tarifa diferencial no sería equitativa porque no reflejaría la misma unidad de valor monetario por unidad de servicio percibido. Tampoco resultó “equitativo” financiar la cobertura y el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento a través de subsidios cruzados y por eso la Secretaría de Medio Ambiente laudó oportunamente que los costos de expansión de las redes y conexión de los hogares a las mismas fuesen financiadas por un cargo *fijo* – es decir proporcionalmente más gravoso cuanto

menor es el nivel de ingresos de los hogares conectados – pagado por *todos* los usuarios conectados al sistema (SU-MA).

Algo similar sucede con el concepto de “justicia”. Entre los empresarios, es “justa” la tarifa que permite recuperar los costos de producción, distribución y la rentabilidad empresarial “razonable”. Para el PROMEBA o el proyecto FeTERA, es “justa” la tarifa que articula la rentabilidad empresarial con los derechos ciudadanos al servicio universal. Entre los consumidores, es “justa” la tarifa que puede ser pagada.

13. Esta argumentación expresa claramente la huella de la lógica asistencialista de los programas de « atención a los pobres ».

14. Las asambleas – nacidas en ocasión de la confiscación de los depósitos bancarios de los ahorristas y los primeros “cacerolazos” contra el estado de sitio ordenado por el gobierno del presidente De La Rúa y hoy casi desactivadas – expresaron un fenómeno nuevo de movilización urbana en la Argentina, de origen espontáneo y que creció en diversidad y organicidad desde el 19 de Diciembre de 2001 hasta bien entrado 2002.

15. En su relevamiento de la Encuesta de Hogares de mayo de 2002, el INDEC contabilizó casi 9 millones de personas entre beneficiarios de planes de empleo, cartoneros y vendedores ambulantes, ocupados en actividades “refugio” como el servicio doméstico y la construcción, ocupados temporarios y changuistas, ocupados con ingresos inferiores a \$ 200 (alrededor de USD 65), subocupados, asalariados sin descuento jubilatorio y truequistas

16. La virulencia de esta última parte del « *exigitorio* » reflejaba también el vuelco absoluto en el clima de la opinión pública que reflejaban las encuestas de consultoras privadas. A diferencia de una década atrás, la población ya era fuertemente crítica del proceso de privatizaciones y claramente hostil a las empresas privatizadas. Según encuestas privadas, el 72% de la población del AMBA sostenía que “(no) es bueno para el país que las empresas de servicios públicos estén en manos privadas” (G.Romer, 2002, comunicación personal) y el 67% se inclinaba abiertamente por la reestatización de los servicios (H. Haime, 2002, comunicación personal).

17. Oportunamente, el diario *La Nación* interpretó que “(...) el reclamo de una “actualización” de las tarifas de luz, agua y electricidad (por parte del Fondo Monetario Internacional) se debe fundamentalmente a la presión de los países que integran el Grupo de los Siete -los más industrializados del mundo- desde donde provienen muchos de los grupos empresarios que se hicieron cargo de la prestación de esos servicios”. En abril de 2003, *La Nación* daba cuenta de « cinco demandas por US\$ 2281 millones, ocho casos en los que todavía no se estableció el monto del reclamo y 38 denuncias por violaciones de contrato, en su gran mayoría de parte de empresas de servicios públicos privatizadas – operadores de 59 contratos en gas, electricidad, teléfonos, peajes, agua y

saneamiento - registradas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) – *cuya jurisdicción quedó establecida en los propios contratos de concesión* » Las empresas que demandaban al Estado ante el CIADI - mayoritariamente por lucro cesante, dado que las tarifas estuvieron siempre atadas al dólar y en la mayoría de los casos, se indexaban según los índices de inflación de los Estados Unidos - eran: Enron Corporation (Transportadora Gas del Sur); CMS

Gas Transmission Company; Azurix Corp (ex-concesionaria de aguas en la provincia de Buenos Aires); LG&E Energy Corp (accionista de las distribuidoras de Gas Cuyana, del Centro y Gas Natural Ban) y Siemens (por la caída de la licitación de los DNI). Este tipo de presiones del FMI y el Banco Mundial se repiten sistemáticamente ante cada compromiso importante de la Argentina, como el vencimiento del pago de intereses de la deuda ocurrido el 9 de marzo de 2004

18. Como es sabido, estos “compromisos originales” aluden en general a los contratos directos de privatización entre la Nación y las empresas, pues la creación de los Entes Reguladores y/o la definición del marco y el sistema de regulación fue posterior a los mismos.

19. La mayoría de estas « falencias » de los gobiernos conforman además el núcleo de los reclamos empresarios y de países por la vigencia de la « seguridad jurídica », tema que no es abordado en este artículo.

20. Los contratos a renegociar por esta Unidad son los de agua potable y desagües cloacales; transporte y distribución de energía eléctrica y de gas natural; telefonía básica fija, transporte público automotor y ferroviario – de superficie y subterráneo - de personas, servicio ferroviario de cargas y concesiones viales con peaje - incluidos los accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Ese marco fue elaborado pero aun (Febrero, 2005) no tomó estado Parlamentario.

21. El territorio se tornó más heterogéneo y sus niveles de desigualdad se ampliaron. Esas desigualdades crecientes no fueron sólo ni totalmente *consecuencia* de las privatizaciones – muchas eran preexistentes - pero éstas no honraron la “promesa” que las legitimó ante la opinión pública a comienzos de la década de los ‘90.

22. Ver Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992

23. ver Mitlin & Satterthwaite, 2004.

24. En efecto, la mayoría de quienes no están conectados a las redes de servicios son pobres. Sus privaciones – baja calidad habitacional y ambiental, provisión inadecuada de agua y saneamiento, entre otras –son experimentadas localmente. Hay, por tanto, una cuestión social. Pero este “social”, es también y simultáneamente “urbano” por su naturaleza, debido a que la conexión de estos usuarios a las redes convierte a éstos en usuarios y a la ciudad en una trama compacta e interconectada.