

Informe Audiencia Pública N° 98 (GAS).

Fecha: 26/2/2019 – 9.00 hs.

Lugar: Centro Metropolitano de Diseño, Algarrobo 1041, Barracas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En mi carácter de Defensora del Pueblo de la Provincia de Río Negro, me presento en esta audiencia pública en representación también de los defensores del pueblo de la Patagonia: Héctor Simionatti de la Provincia de Chubut, Beatriz Oñate de la Ciudad de San Carlos de Bariloche, Andrés Peralta de la Ciudad de Centenario,

I. Antecedentes

Esta audiencia previa a la fijación del nuevo cuadro tarifario para el próximo semestre incorpora como novedad la Resolución N° 32/2019 de la Secretaría de Gobierno de Energía, que aprobó un nuevo "mecanismo de concurso de precios para la provisión de gas natural para transparentar el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST)". En sus Considerandos, la resolución expresa que el PIST remunera la producción de gas, en tanto que las tarifas del servicio público de transporte y distribución constituyen el ingreso regulado de las licenciatarias que prestan esos servicios, que son determinadas por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)" y que **"a diferencia del transporte y la distribución, la producción del gas natural no constituyen un servicio público"**.

Teniendo en cuenta que del total de la factura que reciben los usuarios, cerca de la mitad refleja el costo del transporte y la distribución, y el resto el valor del gas en boca de pozo (PIST), resulta claro que el Estado debe velar para que este último precio sea **"justo"** y **"razonable"**, ya que el mismo en definitiva resulta trasladado en forma "directa" a la factura que deben abonarlas personas. Ello no cambia por el hecho de que el propio Estado no considere a la actividad "productiva y comercial" del gas un "servicio público",¹ como sí lo hace con el resto de las actividades que representan el 50% restante de la tarifa; es decir, el transporte y la distribución.

Lo señalado pone de manifiesto que el mecanismo de concurso de precios recientemente aprobado -que tuvo entre sus objetivos brindar "mayor previsibilidad y transparencia" y "evitar que por el salto del tipo de cambio se generen deudas absorbidas por el Gobierno"- lejos está de asegurar que el resultado del precio del PIST sea acorde a los estándares constitucionales en juego.

¹ Resolución N° 32/2019, Secretaria de Gobierno de Energía, 8/2/2019, considerando, 4° párr.: "Que a diferencia del transporte y la distribución, la producción y comercialización del gas natural no constituyen un servicio público."

En efecto, el mecanismo establece que el costo surgirá de la libre interacción de la oferta y demanda,² de una relación “no” considerada un “servicio público” y de un mercado relacionado con la divisa extranjera (dólar). Esto implica, en buen romance, dejar librada a la suerte y bonanza de la macroeconomía y al valor de turno de esta moneda, la determinación final de la tarifa. La propia Resolución N° 32/2019 afirma que “en el marco de la fuerte variación del tipo de cambio ocurrida en 2018, las partes” debieron llevar adelante acciones tendientes a una renegociación de los contratos”.

En este contexto, el 18 de febrero pasado la Distribuidora Camuzzi Gas del Sur presentó -a requerimiento del ENARGAS- los nuevos cuadros tarifarios. Sin embargo, dos días después, luego que el día 19 de febrero el INDEC publicara la variación del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), la Distribuidora rectificó los Cuadros Tarifarios, aclarando que, como no se publicó oficialmente la variación del IPIM para el mes de febrero de 2019, había realizado una nueva y razonable estimación del 0,57% adicional.

Reseñado el comportamiento del Estado y los prestadores cabe preguntarse *¿En qué escenario se está proponiendo el nuevo cuadro? ¿Cuál es la situación actual de quienes reciben el impacto de estas tarifas?*

Los recientes datos publicados por el INDEC indican que los ingresos necesarios por hogar para superar el umbral de indigencia y pobreza a Enero de 2019 varían entre \$ 21.051,65, \$ 26.442,92 y \$ 27.812,14 según sea un hogar de tres, de cuatro o de cinco integrantes. Paralelamente, la Resolución N° 03/2018 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha fijado el Salario Mínimo, Vital y Móvil en \$ 10.700 al 01/09/2018; \$ 11.300 al 01/12/2018 y \$ 12.500 al 01/06/2019. Se suma a todo ello el desanclaje entre la actualización de los ingresos ya sea de quienes se desempeñan en la actividad pública como privada, con las graves consecuencias que está generando la inflación. Personas que se quedan sin trabajo, pequeños comercios que cierran sus puertas porque no pueden sostener los costos fijos, personas imposibilitadas de poder pagar sus tarifas a pesar del desdoblamiento de la factura en dos cuotas. Esta es la realidad que diariamente vemos en las Defensorías del Pueblo.

El contraste entre la mirada del Estado y las empresas y la vida de la gente se hace cada vez más evidente y nos obliga a preguntar *¿Qué implicancias tiene la inconsistencia entre las variables del “mercado” y la realidad de los usuarios? ¿La posibilidad de pago tiene alguna importancia o estamos ante simples mercancías reguladas por la ley de la oferta y la demanda?* Los Defensores del Pueblo creemos que el sistema constitucional argentino es claro en su respuesta: el acceso a servicios básicos no está librado indiscriminadamente a las fuerzas del mercado. Hay límites infranqueables.

² Resolución N° 32/2019, Secretaria de Gobierno de Energía, 8/2/2019, considerando: “Que las condiciones de contratación y los mecanismos de fijación de precios del gas en el PIST deben surgir, de acuerdo al marco normativo vigente, de la libre interacción de la oferta y la demanda”.

II. Los límites constitucionales a la mano invisible del mercado

En primer lugar, cabe advertir desde lo conceptual que hablar de la libre oferta y demanda cuando nos referimos a mercados con severas fallas por prácticas oligopólicas y monopolios naturales y a la provisión de insumos esenciales para la prestación de servicios públicos es cuanto menos poco feliz. Menos coherente es, luego de apelar al mercado, blindar a las empresas productoras contra el "riesgo comercial/empresarial", ajustando una y otra vez los precios para que éstas no vean mermadas sus ganancias y rentabilidad.

Habida cuenta de las tendencias evidenciadas, parece necesario enfatizar que la evocación de la "mano invisible del mercado" a la que apela la Secretaría de Energía encuentra claros límites que no pueden ser desatendidos. Más aún, podría decirse que **los principales desarrollos constitucionales de los últimos cien años en occidente han tenido por objeto esencial limitar esa "mano invisible". Lo sesgado de la mirada gubernamental es realmente apabullante.**

1. Los principios regulatorios de las actividades de interés público en Argentina refutan a la Secretaría de Energía

La República Argentina cuenta con una tradición centenaria en materia de regulación de actividades económicas directamente relacionadas con el bienestar general, que ha dado lugar a la gradual consolidación de una serie de principios regulatorios absolutamente desatendidos por el Estado Nacional. El núcleo de esos principios, de igual modo a lo sucedido en Estados Unidos y Europa Occidental, estriba en el fuerte interés público involucrado en la actividad, el cual da lugar a una serie de reglas jurídicas caracterizadas por la intensificación de las potestades estatales de intervención y la consiguiente limitación del margen de actuación de los agentes económicos.

El estándar primario que ha signado la conformación de ese corpus conceptual es de antigua data: "**La absoluta libertad de contratar y de fijar el precio de las cosas o de los servicios, existe solamente cuando la propiedad o la actividad personal se hallan dedicados a objetos puramente privados.** Cuando lo son a usos públicos, especialmente si se explota alguna concesión, privilegio o monopolio concedido por el Estado (...), el propietario o concesionario se encuentra sometido por el carácter de la dedicación de su actividad y por la naturaleza misma del favor que le ha sido otorgado, a un contralor especial de parte de la autoridad administrativa, contralor que comprende también el punto relativo al precio o tarifa compensatoria del servicio que está encargada de prestar. Y ello se justifica tanto por el hecho de la autorización acordada para ejercer funciones que en principio correspondan al Estado o dependen de una concesión del mismo, cuanto porque importando el privilegio acordado un monopolio real o virtual, la absoluta libertad de contralor o de

fijar los precios sometería al público que no puede prescindir de tales servicios a la opresión económica de los concesionarios”.³

La presencia de un interés público involucrado en la actividad como fuente de las potestades estatales de regulación y la consiguiente limitación del margen de acción de los actores económicos forma parte, así, del acervo más consolidado del derecho argentino.

La primera referencia histórica del marco conceptual que la Secretaría de Energía pareciera querer borrar de un plumazo se encuentra en la recepción por parte de nuestra jurisprudencia nacional de las elaboraciones de la corte norteamericana de fines del siglo XIX y principios del XX. Esa construcción fija como punto de partida hermenéutico la ausencia de derechos absolutos⁴ y la necesaria sujeción de sus titulares a las “leyes que reglamenten su ejercicio”.⁵

Esa ausencia de derechos absolutos ha sido consagrada como un principio interpretativo ineludible al momento de evaluar las medidas estatales en cualquier plano, en tanto se ha entendido inveteradamente que “un derecho ilimitado sería una concepción antisocial” y que “la reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última”.⁶

Sobre tal premisa, la jurisprudencia ha marcado claramente los límites del libre ejercicio de la iniciativa económica, puntualizando que “**existen circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, justifican y hacen necesaria la intervención del Estado en los precios, en protección de intereses vitales de la comunidad.** Cuando por la naturaleza del negocio, por las condiciones físicas en que se desenvuelve o por otra circunstancia semejante, no fuere posible la acción eficiente del regulador común, es decir la competencia, el propietario se hallaría en aptitud de imponer a la sociedad verdaderas exacciones bajo el nombre de precios. Cuando mayor sea el interés del público por aquello que constituye el objeto del monopolio, más fuerte puede ser la opresión económica y más sensibles y perniciosos sus efectos, **pudiendo llegar el caso de que la prosperidad y el bienestar esencial de un país o de una región se encuentren a merced de la avaricia o del capricho de los que detentan los factores de un servicio de vital necesidad.** Llegándose a este punto extremo, la protección de los intereses económicos constituye para el estado una obligación de carácter tan primario y tan ineludible como lo es la defensa de

³ CSJN, *Gómez*, 1926, *Fallos*, 146:207; *Ventafridda*, 1939, *Fallos*, 184:311; *Maruba SCA*, 1998, *Fallos*, 321:1784. En igual sentido, *Fallos* 136:172, 146:207, 221:731, 188:247, 183:429, 189:272, 316:2865, 330:4564, entre otros.

⁴ CSJN, *Varios Puesteros próximos al Mercado del Centro*, 08/11/1866; *La Empresa "Plaza de Toros"*, 13/04/1869.

⁵ CSJN, *Saladeristas Podestá, Bertam, Anderson, Ferrer y otros c. Provincia de Buenos Aires*, 14/05/1887.

⁶ CSJN, *Ercolano*, 1922, *Fallos*, 136:170; *Avico*, 1934, *Fallos*, 172:21.

la comunidad amenazada por el aprovechamiento abusivo de una situación excepcional. Estas conclusiones han quedado definitivamente incorporadas al derecho público. Ya no se considera discutible el poder del estado para ejercer eficaz contralor sobre los precios de aquellos servicios que interesan en alto grado a la sociedad y que por su naturaleza, o por las condiciones en que se prestan, constituyen necesariamente negocios monopolizados".⁷

En esa tónica, el Alto tribunal ha receptado desde sus inicios la doctrina elaborada por la corte norteamericana en *Munn v. Illinois*⁸ y los *Granger Cases*,⁹ en los cuales se sentaron las bases de la regulación de actividades como las aquí analizadas. De acuerdo a esta construcción, **"todo aquel que dedica su propiedad a un uso debe someterse a su contralor, para el bien común, en la extensión del interés que le ha creado"**. Aplicaciones sucesivas de la misma doctrina la hicieron extensiva a los ferrocarriles, a las empresas de suministro de agua¹⁰ y a "otras dedicaciones de la propiedad a negocios de intenso interés público, susceptibles por su carácter de monopolio de hecho de oprimir económicamente a la comunidad".¹¹

En definitiva, "La concurrencia de los dos elementos, interés público intenso y monopolio, plantea un conflicto entre el derecho del particular que pretende usar libremente de su propiedad y el interés de evitar los graves males que podría acarrear a la sociedad el abuso de esa libertad" y los principios tomados por la legislación y jurisprudencia norteamericana y argentina "dieron al conflicto la única solución compatible con la coexistencia armónica de ese derecho y de ese interés: circunscribir el ejercicio del primero dentro de límites razonables".¹²

Estas pautas genéricas de reglamentación de los derechos han sido precisadas a lo largo de décadas por la jurisprudencia en el campo de los servicios públicos, con efectos decisivos en la configuración ulterior del modelo de prestación. Así, en el precedente *Gómez*,¹³ el máximo tribunal enfatizó que **"cuando una propiedad privada está afectada con un interés público cesa de ser 'juris privati' solamente; y en tal caso sus propietarios no pueden cobrar derechos o precios arbitrarios y excesivos, sino que ellos deben ser razonables y moderados, a diferencia de lo que ocurre cuando el propietario no goza de un monopolio de hecho o cuando su propiedad no está destinada a prestar un servicio público, en cuyos casos puede exigir el precio que quiera por el uso o la disposición de su propiedad o por sus servicios"**.

⁷ CSJN, *Ercolano*, cit.

⁸ USSC, 1876, 94 U. S. 113.

⁹ USSC, *Granger Cases*, 94 U. S. 155.

¹⁰ USSC, *Spring Valley Water Works versus Schottler* 110, U.S., 347.

¹¹ CSJN, *Ercolano*, cit.

¹² CSJN, *Ercolano*, cit.

¹³ CSJN, *Gómez*, cit.

Postular sin más que el precio del gas debe estar librado a lo que digan las empresas del sector desatiende estos principios basilares del derecho argentino.

Todos estos estándares no pueden ser ignorados a punto de partida de una rústica invocación del libre juego de la oferta y la demanda. Antes bien, "Cuando uno dedica su propiedad a un uso en el cual el público tiene interés, él -en efecto- concede al público un interés en ese uso y debe someterse a ser contralorado por el público para el bien general hasta la extensión del interés que él así ha creado".

No se pueden borrar livianamente tres siglos de tradición regulatoria.

2. Los derechos fundamentales de los usuarios de servicios públicos limitan a todos los actores del mercado del gas

Paralelamente, todos esos principios regulatorios clásicos se han visto actualizados y ratificados por el art. 42 de la Constitución Nacional, norma que -luego de su reforma en 1994- establece que "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

Esa disposición constitucional es el resultado de un proceso evolutivo de especificación de ciertos derechos que ya se produjo en su momento con los derechos de segunda generación y que -en términos generales- responde al reconocimiento de situaciones de desigualdad real que merecían un tratamiento constitucional expreso.

A partir de esa necesidad -similar en esencia a la que en su momento llevó a la sanción del art. 14 bis- es posible identificar en el art. 42 el propósito de abordar un vínculo determinado, como es la prestación de un servicio público, para reconocer en él a un ***grupo vulnerable merecedor de una tutela constitucional específica***, que son los usuarios. La protección diferencial dispensada a ese grupo tiene por obligado puntual a la otra parte de la relación, es decir al prestador de dichos servicios, quien ve de esa forma limitados los derechos que el art. 14 de la Constitución le reconoce.

Como ha explicado la Corte Federal, la reforma constitucional de 1994 dio lugar a un cambio cualitativo en la situación de los consumidores y

usuarios, pues implicó “el reconocimiento por parte del derecho constitucional de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas”.¹⁴

Indica el Alto Tribunal que “Estas condiciones fueron advertidas por el Constituyente, al consagrar en los artículos 42 y 43 de la Ley Suprema herramientas definidas, destinadas a proteger a los consumidores y usuarios de las consecuencias del desequilibrio antes explicado, incorporando mandatos imperativos de orden sustancial en cabeza de aquellos y del Estado (calidad de bienes y servicios, preservación de la salud y seguridad; información adecuada y veraz; libertad de elección; y condiciones de trato equitativa y digno); también de orden participativos, como el derecho reconocido en cabeza de los usuarios, con particular referencia al control en materia de servicios públicos; y, como otra imprescindible cara, la consagración de un derecho a una jurisdicción propia en favor de consumidores y usuarios, con el reconocimiento de actores procesales atípicos en defensa de sus derechos como son el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales de usuarios y consumidores, la disponibilidad de la vía del amparo y el otorgamiento a esas instancias de efectos expansivos para que sus decisiones alcancen a todos los integrantes del mismo colectivo”.¹⁵

En resumidas cuentas, **“los usuarios y consumidores son sujetos particularmente vulnerables a los que el constituyente decidió proteger de modo especial”**.¹⁶ Por lo tanto, no se los puede dejar a merced del mercado.

Precisamente, “resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, **es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad**”.¹⁷

3. Los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagran el derecho operativo de acceso universal a los servicios básicos

Por último, frente a los intentos de devaluar el status jurídico de los ciudadanos en relación con la energía, corresponde reafirmar que **el**

¹⁴ CSJN, CEPIS, 2016, Fallos, 339:1077.

¹⁵ CSJN, CEPIS, cit.

¹⁶ CSJN, Ledesma, 2008, Fallos, 331:819; Unión de Usuarios y Consumidores, 2014, Fallos, 337:790; Prevención, 2017, Fallos, 340:172, entre otros.

¹⁷ CSJN, Vizzoti, 2004, Fallos, 327:3677.

derecho operativo de acceso a los servicios energéticos encuentra sustento en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que cuenta con jerarquía constitucional en Argentina.

De acuerdo a la interpretación de sus órganos internacionales de aplicación, a la que adscribe la Corte Suprema nacional,¹⁸ “Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.¹⁹

De igual manera, “Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso”.²⁰

Como es sabido, en el marco de este tratado internacional, “corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”,²¹ lo cual permite afirmar la exigibilidad de condiciones mínimas de acceso a servicios como electricidad, gas y agua en el hogar, a precios accesibles.

III. Las consecuencias de la falta de prudencia en la transición tarifaria. *El usuario formal es el nuevo pobre energético*

Antes de concluir, creemos necesario hacer una reflexión, que responde a la necesidad de seguir llamando a la prudencia, pese a que hasta ahora no nos han escuchado.

Está claro que, al igual que el resto de los países de América Latina, Argentina presenta importantes desafíos en materia de provisión de servicios energéticos. Históricamente, la principal falla en este campo se relacionaba con la falta de acceso a las redes como resultado de situaciones de pobreza crónica y falta de infraestructura. Sin embargo, las políticas actuales han sumado a ese escenario el problema de la imposibilidad de pago de los servicios de parte de los usuarios formales.

De ese modo, ***las decisiones estatales de los últimos tres años han ampliado el universo de pobres energéticos, en vez de reducirlo.*** Si bien era necesario ajustar desequilibrios, lo que se hizo fue profundizarlos.

¹⁸ CSJN, *CEPIS*, 2016, *Fallos*, 339:1077.

¹⁹ CESCR, Observación General N° 4, *El derecho a una vivienda adecuada - párrafo 1 del artículo 11 del Pacto-*, U.N. Doc. E/1991/23, 1991, párr. 8.b.

²⁰ CESCR, Observación General N° 4, *El derecho a una vivienda adecuada - párrafo 1 del artículo 11 del Pacto-*, U.N. Doc. E/1991/23, 1991, párr. 8.c.

²¹ CESCR, Observación General N° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados parte (párr. 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, párr. 10.

Veamos esta ***involución***:

En la etapa que va de 2002 a 2016, los principales desafíos en relación a la pobreza energética estaban asociados a la pobreza estructural, siendo sus protagonistas aquellos sectores que carecían de acceso a las redes y se veían obligados a proveerse los servicios por medios más costosos e inseguros.

A partir de 2016, el perfil del pobre energético suma a los usuarios de red, quienes, debido a un significativo incremento de las tarifas, ven hoy comprometida su capacidad de pago de los servicios. En los últimos años, el usuario de red pasó de ser un consumidor privilegiado a compartir junto al usuario informal un lugar en la foto de la pobreza energética. Este saldo no puede considerarse positivo en términos de derechos.

1. 2002 – 2016: El usuario informal como actor protagónico de la pobreza energética

A partir de 2002 y durante más de una década, la política energética implementada en Argentina se caracterizó por la presencia de altos subsidios al consumo que se traducían en una sensible merma en el costo para los usuarios, especialmente aquellos del área metropolitana de Buenos Aires. En la medida en que los subsidios estaban focalizados en el consumo, los grandes excluidos de esos beneficios eran aquellos grupos que carecían de acceso a las redes, ya fuera por la precariedad de sus viviendas o por la simple ausencia de esa infraestructura. Bajo ese modelo, las personas de bajos ingresos no tenían acceso al gas natural o electricidad subsidiados, de los cuáles sí se beneficiaba la población con ingresos medios y altos.

En esa década, la pobreza osciló en torno al 20/30% de los habitantes - luego de alcanzar picos del 50% en 2002/2003-²² y al menos una de cada cuatro personas se hallaba privada de una vivienda y servicios energéticos adecuados. Esta situación se profundizaba en zonas de máxima precariedad y vulnerabilidad, como los asentamientos informales, habitados por casi tres millones de personas, la mayoría sin acceso formal a las redes eléctricas o de gas natural.

En contextos de falta de acceso a redes en zonas urbanas, la carencia de gas natural se suple con garrafas de GLP, cuyas deficiencias en materia de suministro y suficiencia obligan generalmente a complementar con leña, carbón o kerosene. La unidad calórica del GLP tiene un precio varias veces superior a la equivalente de gas natural. La conjugación de ese alto costo

²² Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina, "Incidencia de la Indigencia y la Pobreza por Ingresos a partir de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (2010-2018)".

con el bajo valor de las tarifas residenciales terminó por configurar un claro caso de transferencia de renta a los consumidores de mayores recursos.²³

De manera que, en este período, el protagonista de la pobreza energética fue el usuario excluido, entendiéndose por tal a aquél individuo que no cuenta con acceso a las redes de servicios por razones ajenas a su control y –en especial– por sufrir condiciones estructurales de desventaja socio-económica. El usuario excluido es el que está fuera de la red y que paga proporcionalmente mucho más que el formal para suplir esa falta de acceso.

La política de subsidios indiscriminados al consumo operó, en definitiva, como una forma de discriminación indirecta en perjuicio de los usuarios informales que integraban, a su vez, los grupos menos aventajados de la sociedad. Más allá de su sustentabilidad económica, el gran déficit de ese modelo en términos de igualdad fue no focalizar los subsidios y subvencionar el consumo en vez de la conexión a las redes.

En efecto, desde una perspectiva de igualdad real, las ayudas deben orientarse sólo a los sectores más necesitados de la sociedad, de modo de evitar las distorsiones que conlleva reconocerlos de modo indiscriminado (error por inclusión) o insuficiente (error por exclusión). Para su otorgamiento deben verificarse condiciones objetivas cuya permanencia en el tiempo sea objeto de monitoreo.

Por otro lado, los subsidios deben atender prioritariamente a la población urbano-marginal y rural que no está conectada. Cuantos menos hogares pobres integren el sistema de redes, menor progresividad presentará el subsidio.²⁴ Por ello, la asistencia debe centrarse inicialmente en la posibilidad de lograr la conexión, aspecto que demanda en ocasiones una inversión prohibitiva para hogares de bajos recursos que carecen de acceso a crédito. Si no se prioriza la conexión, el subsidio al consumo sólo alcanzará a los sectores medios y altos, que son quienes tienen la capacidad de sufragar ese costo. En igual medida, la falta de conexión y la necesidad de recurrir a proveedores informales aumenta críticamente el valor del suministro como resultado de la intermediación, cosa que no le ocurre a quienes reciben el servicio directamente del proveedor instituido legalmente.

Aun cuando pueda resultar neutral en su formulación, un modelo de subsidios indiscriminados al consumo no hace más que profundizar la situación de desigualdad estructural en el acceso a los servicios, donde los sectores más aventajados se ven beneficiados por tarifas artificialmente

²³ Corporación Andina de Fomento, "Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe. Aspectos sociales del acceso a la energía", 2013.

²⁴ En Formosa, una de las provincias más pobres del país, existe desde 1999 una red de gas que podría abastecer aproximadamente a 2500 hogares. Hasta 2018, hay menos de 100 usuarios conectados a la red. De manera similar, en Paso de los Libres, la red inaugurada en 2015, a tres años de su tendido, cuenta con menos de 10 usuarios. Sin subsidio a las conexiones no hay acceso a las redes, aun cuando ellas estén construidas.

bajas mientras los sectores que necesitan de asistencia quedan cautivos de redes informales de suministro a precios exponencialmente mayores. Eso ocurrió en Argentina.

2. 2016 a la actualidad: Incorporación de los usuarios formales al escenario de la pobreza energética

A partir de 2016, los subsidios al consumo comenzaron a ser fuertemente recortados para reducir el déficit fiscal, lo cual derivó en un aumento significativo de las tarifas de servicios públicos y del precio de los combustibles. La conjugación de esas decisiones con un imparable proceso inflacionario llevó a un cambio de época en materia de pobreza energética: ahora se suman al cuadro los usuarios de red, que antes eran actores privilegiados.

Estudios recientes elaborados en función del criterio de ingresos indican que más de la mitad de los hogares del área metropolitana de Buenos Aires son pobres energéticos, en tanto destinan más del 10% de sus ingresos disponibles –luego de alimentos– para satisfacer sus necesidades energéticas básicas. Se calcula que casi un 30% de los hogares son pobres energéticos severos, pues deben destinar más del 10% de los ingresos totales al pago de esos servicios.²⁵

De esa forma, ***el nuevo cuadro de la pobreza energética se caracteriza por la incorporación de los usuarios formales y la profundización de las dificultades de los informales para procurarse fuentes de abastecimiento.***

Sin dudas, ha sido la falta de acatamiento de los principios de gradualidad y razonabilidad en la transición de un modelo a otro lo que explica esta lamentable regresión: en vez de achicar la cantidad de pobres energéticos y lograr esquemas más igualitarios, la hemos ampliado, profundizando las brechas de desigualdad que carga nuestro país desde hace varias décadas.

IV. Conclusiones

Es tiempo de que el Estado Nacional tome nota de esta regresión. Las políticas implementadas no hicieron más que agravar las problemáticas que se pretendían superar. Las coordenadas son claras, antiguas y están al alcance de la mano. Las autoridades deben acatar los principios regulatorios imperantes en nuestro país, los derechos fundamentales de los usuarios y las directivas internacionales en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ***Hace al menos cien años que esos principios han sido gestados, precisamente, para marcar límites al mercado.*** Desconocerlos evidencia una profunda ignorancia del derecho y la historia, no solo de Argentina, sino de occidente.

²⁵ CEPA, “Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la Región Metropolitana: una mirada desde la pobreza energética”, 2017.

Justamente, las palabras de la Corte Federal no han sido vanas al advertir que "el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables, y evitando, de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de confiscatoria, en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar. Por lo demás, no debe obviarse que un cálculo tarifario desmesurado o irrazonable generará altos niveles de incobrabilidad y terminará afectando al mentado financiamiento y, por vía de consecuencia de este círculo vicioso, a la calidad y continuidad del servicio".

Por todo lo expresado exigimos que el ENARGAS cumpla con el deber de **"Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores"** que le impone la Ley 24.076, teniendo en cuenta para ello que los consumidores tienen derecho a la prestación de este servicio a precios que resulten **"justos"**.

Los aumentos en el PIST generados a través de la modalidad fijada por la Secretaría de Energía ocasionarán graves e ilegítimos perjuicios a los usuarios, ya que la dolarización del precio en la adquisición del gas y el traslado de su costo a la tarifa final de manera semestral contradicen los principios de "razonabilidad, gradualidad y racionalidad de las tarifas de servicios públicos" que están en la base del marco jurídico de la actividad.

También solicitamos al ENARGAS la revisión de la Resolución N° 1700/2002 que autoriza a las empresas prestatarias del "servicio público", a trasladar en forma directa el costo del "Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente", determinado en la Ley 25.413, a pesar de que la propia norma determine que dicho impuesto corresponde únicamente a los "titulares de las cuentas bancarias".

Este tributo que se aplica a la tarifa de los usuarios resulta directamente "ilegal", "arbitrario" e "irrazonable", por cuanto, si bien el Estado en su relación con las empresas prestatarias del servicio público, por un lado resuelve la aplicación de un nuevo tributo; por el otro, autoriza a estas mismas empresas su traslado y costo directo -vía tarifa- a los usuarios, los que en definitiva resultan ajenos y terceros privilegiados de dicha relación tributaria, obviamente no así en su abono.

Por último, desde la Región Patagónica requerimos al ENARGAS la atención diferenciada, ratificando el carácter de los servicios públicos como servicios esenciales y recordando que un servicio público esencial surge de las condiciones de tiempo y lugar de una sociedad determinada. Esto significa que, en la aprobación del cuadro tarifario para la Patagonia por parte del ENARGAS se deberá tener especial atención, ya que la restricción del servicio de gas por una tarifa desmesurada o irrazonable, atenta contra la integridad física y la supervivencia de las personas.