

EL ESTADO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Por Mario de Casas, Presidente del E.P.R.E. Mendoza, febrero de 2005.

La responsabilidad del Estado respecto de los servicios públicos –prestados o no por empresas privadas- reviste gran importancia para cualquier sociedad, especialmente en lo relativo a los denominados *servicios esenciales* como el abastecimiento de agua potable y electricidad para consumo de la población. Estoy entre los que piensan que estos servicios no son mercancías cualesquiera, entre otras razones, porque el acceso a ellos está indisolublemente asociado a derechos de importancia fundamental para la supervivencia de la especie y del planeta en conjunto; y que, en consecuencia, requieren de ciertas intervenciones del Estado –distintas a las que rigen para otros bienes- como garante del interés social: aun cuando el prestatario sea una empresa privada, no se trata simplemente de una actividad privada regulada por el Estado.

La noción de servicio público se asocia con la obligación de satisfacción regular y continua de necesidades de interés general, mediante un régimen jurídico especial. Me interesa destacar tres aspectos necesariamente vinculados al compromiso estatal respecto de los servicios públicos: los principios de igualdad, continuidad y regularidad. Estos principios, que son puestos en jaque cuando prevalece el criterio de ganancia empresaria, suponen el reconocimiento del carácter indispensable de aquellos servicios para un desarrollo social integral. Pero hay quienes piensan distinto sobre esta cuestión crucial: he aquí el meollo de todas las discusiones.

En nuestro país, el tema -que implica hablar de regulación- se reinstaló en la década del '90, no en términos de un debate público sino como un aspecto ideológico más del discurso que inspiró el vasto proceso de privatizaciones concretado en esos años. Efectivamente, era frecuente escuchar a los funcionarios de entonces afirmaciones tales como “*Hay que tener cuidado con los organismos de regulación(...) la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal*” (Carlos Bastos, Secretario de Transporte, Energía y Comunicaciones, 1996).

Afortunadamente, en la actualidad la cuestión se discute -tanto en la Nación como en nuestra Provincia- en el marco de la renegociación de los contratos de concesión de los distintos servicios. Es decir que, más allá de los variados aspectos contractuales –la tarifa entre ellos-, lo que está en juego es la política regulatoria que regirá en adelante o, en otras palabras, el rol que le cabe al Estado en la materia. No puedo dejar de hacer aquí una digresión: ciertos reclamos de “seguridad jurídica” esconden presiones estrictamente políticas sobre decisiones que deben ser soberanas. No debe confundirse modificación de las normas con inseguridad jurídica o, en otros términos, seguridad política con seguridad jurídica. Si, como en nuestro caso, han funcionado normalmente los mecanismos institucionales –la renegociación y sus pautas fueron dispuestas por leyes nacionales y provinciales-, no hay falta de seguridad jurídica; lo que si habría por parte de quienes resistieran los cambios con ese argumento sería la pretensión de *seguridad política*. La seguridad jurídica -el respeto de todos por las leyes y no la protección de privilegios de supuestos inversores- es importante no sólo para hacer negocios sino -y sobre todo- para convivir civilizadamente; sin embargo la experiencia de los últimos años en el país indica que, en cuanto a los servicios públicos, se quebró con mayor frecuencia en perjuicio de los ciudadanos que de ningún otro agente de los sistemas.

Si se considera que los servicios esenciales no son una mercancía cualquiera, es posible recurrir a la categoría de *ciudadano*; si se considera lo contrario, rige la categoría de *cliente*. El concepto de ciudadano está asociado al reconocimiento de ciertos derechos materiales al conjunto de la población, implica –por ejemplo- la cobertura universal de los

servicios esenciales y, por lo tanto, alguna forma de subvención a quienes carecen de recursos para afrontar el pago de los consumos que aseguren mínimas condiciones de vida. Cliente, en cambio, es alguien que tiene capacidad de consumo porque tiene recursos para satisfacerla. En correspondencia con el concepto de cliente, la tan publicitada “soberanía del consumidor” está asociada a la lógica del mercado, a la posición relativa que allí ocupa cada individuo, que no garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de todos; en cambio, la soberanía del consumidor vinculada al concepto de ciudadano se refiere a la idea de consumo de masas, priorizando criterios democráticos de igualación social. Asimismo, según la concepción que se adopte, se pondrá el acento en la búsqueda de eficiencia social -producir bienes de interés general al menor costo social compatible con los máximos beneficios sociales- o el acento se pondrá sólo en la eficiencia empresaria -reducir los costos de la empresa para maximizar su tasa de ganancia-. También, si se busca una mayor justicia distributiva, a partir de un nivel de consumo considerado el mínimo necesario, pagarán más por unidad los que consuman más; de lo contrario pagarán más por unidad los que “compren” menos.

Como ya adelanté, las ideas que en su momento inspiraron las privatizaciones reivindican más al cliente que al ciudadano, aceptan la necesidad de la regulación pero en determinados casos y como recurso de última instancia: se debe regular sólo para garantizar condiciones de competencia y/o simularlas cuando es inevitable el monopolio. Es decir que sólo se justifica la intervención estatal cuando hay “fallas de mercado” e, independientemente de la variada gama de procedimientos utilizables para llevar a cabo la regulación así entendida, el enfoque teórico común a todos ellos define el carácter privado o público del bien en cuestión según criterios de índole técnico-económica: es su naturaleza indivisible, la presencia de “externalidades” o su condición de monopolio natural lo que justifica la presencia estatal. Más todavía, se supone -por ejemplo- que evitar la apropiación de los beneficios derivados de una situación de monopolio e imponer ciertas exigencias de calidad es condición suficiente para proteger el interés general. En términos muy generales, regular es establecer y administrar un contrato que permita ajustar lo mejor posible el comportamiento empresarial al interés colectivo, pero la racionalidad del control está indisolublemente ligada a la defensa del “mercado”. Esta es la filosofía de lo que se conoce como *regulación económica*.

En cambio, la ley 7187 –sancionada con la unanimidad de ambas Cámaras- está inspirada en criterios de equidad social; los lineamientos que impuso para la renegociación de los contratos corresponden a una concepción fuertemente igualitaria y exigen una nueva política regulatoria, que deberá reflejarse en las distintas normas que rijan la prestación de los servicios públicos en la Provincia. Es cabal expresión de la filosofía de lo que podríamos denominar *regulación social*. Efectivamente, cuando esta ley y sus antecesoras -la 6976 y la 7022- disponen -por ejemplo- que en las respectivas renegociaciones deberá considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos” (ley 6976, art. 2º, inciso A-1; ley 7022, idem; ley 7187, art. 1º), están estableciendo otro tipo de intervención del Estado, promoviendo la emergencia de empresarios emprendedores dispuestos a asumir riesgos -no lobistas buscadores de prebendas-, y sugiriendo un criterio de equidad que se aparta de la lógica del mercado. Más aún, están suponiendo que las “fallas del mercado” son la regla, no la excepción.

Pues bien, como no podía ser de otra manera, el Estado provincial está conduciendo por estos carriles -recogiendo además la experiencia y considerando avatares del período de concesión transcurrido- la revisión de normas y el complejo proceso de renegociación integral de los contratos del servicio eléctrico, que debería culminar en un nuevo sistema de relaciones entre las prestatarias, la sociedad y el mismo Estado. En ese marco, se trata de buscar el máximo consenso promoviendo la intervención de todos los agentes -en particular la participación popular directa a través de audiencias públicas- al definir distintos aspectos,

tales como el nivel de ingresos requerido por cada distribuidora en estricta relación con las inversiones y costos necesarios y eficientes para asegurar la calidad integral exigida en la provisión del servicio y su expansión, y un cuadro tarifario único para toda la Provincia que incorpore criterios de equidad y garantice la autosustentabilidad del sistema eléctrico.

Mario de Casas