

Partido Socialista
III Conferencia Política Nacional
“Más Socialismo, mejor Democracia, más Igualdad”
Rosario, Santa Fe, 3 y 4 de abril de 2009

Rol de los entes reguladores, Tarifas y Acciones Tendientes a la Defensa del Consumidor

*Por Hector Polino
Diputado Nacional (MC)
Miembro Comité Ejecutivo Nacional PS*

1). Rol de los entes reguladores

Previo a abordar la temática de los entes reguladores, es oportuno definir de qué hablamos cuando utilizamos la palabra “**regulación**”.

El verbo "regular" según el diccionario de la Real Academia significa: **medir, ajustar, poner en orden, reglar**.

De allí que la acción de regular significa "**acción de fijar reglas**" o "**reglar**" o "**reglamentar**", es decir: una regulación es una reglamentación.

Si el concepto lo ceñimos al ámbito de los servicios públicos, podemos decir que la regulación es un conjunto de normas que tienen por finalidad incidir sobre la organización de un determinado sector económico privado (una empresa por ejemplo), obligando a éste a cumplir con una conducta determinada.

Para narrar la historia reciente de la regulación de servicios públicos en la Argentina, debemos remontarnos a los primeros años de la década del 90.

A partir de la sanción de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696 (en 1989) se abrió la puerta a la privatización de prácticamente todos los servicios públicos, pues esta ley facultó al Poder Ejecutivo Nacional a privatizar decenas de empresas públicas **bajo el pretexto que eran deficitarias**.

Así se dio inicio a un desordenado e irregular proceso de privatización de los servicios públicos en **condiciones monopólicas** y signado por la preocupación de garantizar los intereses de las empresas concesionarias.

Las concesiones se otorgaron por plazos largísimo: en los servicios de suministro de agua potable fue otorgado por 30 años (contrato que fue rescindido en el año 2006 por decisión del Estado y por culpa atribuible al concesionario), en las concesiones eléctricas el plazo es de 95 años, prorrogables por un plazo máximo de 10 años; en telecomunicaciones la licencia no tiene límites temporales; en gas duran 35 años, con opción a una única prórroga de 10 años.

Debido a falta de competencia que implica el otorgamiento de las concesiones bajo la forma de “**monopolio**”, se crearon organismos de “**control**” con el objeto de proteger al usuario, velar por sus intereses, vigilar el cumplimiento de los contratos (controlar la calidad de los servicios prestados y el cumplimiento de los planes de inversión comprometidos, etc) y aplicar las sanciones pertinentes ante los incumplimientos.

Así nacieron, entre 1990 y 1993, los entes reguladores de los servicios públicos domiciliarios: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (**ENRE**), el Ente Nacional Regulador del Gas (**ENARGAS**), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (**ETOSS**, integrado por la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y la Comisión Nacional de Comunicaciones (**CNC**).

La desprolijidad con que se llevó a cabo el proceso de privatización fue tal que ni siquiera se respetó un esquema lógico, pues al menos en la privatización de los cuatro servicios más importantes, primero se privatizó el servicio, luego se dictó el marco regulatorio (**a través de decretos en su mayoría**) y luego se creó el ente regulador.

Sólo dos entes regulatorios fueron creados por Ley: el **ENARGAS** y el **ENRE**. El **ETOSS** y la **CNC** fueron creados por decretos y resoluciones y demás esta decir, sin debate parlamentario.

La falta de independencia respecto del poder político así como también de las áreas reguladas fue y sigue siendo una constante en el funcionamiento de estos entes.: Ej. Los marcos regulatorios indican que los directores del **ENRE** y el **ENARGAS** deben ser elegidos por concurso, sin embargo esto ocurrió pocas veces; La **CNC** fue intervenida por haberse opuesto al “**rebalanceo telefónico**” de 1997 y nunca volvió integrarse su directorio.

Entre las funciones que tienen a su cargo los entes reguladores se encuentra la de fijar y determinar los aspectos tarifarios, contables, económicos y financieros de las empresas privatizadas de servicios públicos

Así, en la mayoría de los marcos regulatorios se les otorga potestad para fijar límites a la rentabilidad, determinar la estructura de los precios máximos, la obligación de controlar que las empresas lleven contabilidades separadas para las actividades reguladas y las que no lo son; etc.

2). Tarifas

Desde que se privatizaron los servicios públicos, las empresas obtuvieron **enormes ganancias** por aplicar tarifas mayores a las que correspondían de acuerdo a los marcos regulatorios y los contratos de concesión.

Estas empresas, durante años, disfrutaron de un seguro de cambio, (la convertibilidad) que le permitió remitir a sus casas centrales en el extranjero, las enormes ganancias (**record mundial en muchos servicios**) que obtenían en

nuestro país.

A partir de la devaluación, comenzó una puja por mayores aumentos para conservar el nivel de ganancias en dólares.

Luego de declarada la emergencia económica (**Ley Nº 25.561**), el Poder Ejecutivo intentó sin éxito aumentar las tarifas por decreto, pero esas medidas fueron rechazadas por la Justicia a partir de presentaciones realizadas por asociaciones de defensa del consumidor.

Actualmente, el tema tarifario y los efectos de la emergencia se continúa debatiendo en el ámbito de la Unidad de Renegociación de los Contratos de Servicios Públicos que funciona en la órbita de los Ministerios de Planificación Federal y de Economía.

Lamentablemente y a pesar de lo prescripto por la Ley de Emergencia 25.561 **en un gesto de nulo interés y poco respeto por la seguridad jurídica del país**, de todos los contratos de las empresas privatizadas de servicios públicos que fueron renegociados (alrededor de 20) solo dos (**Edelap** y **FerroExpreso Pampeano**) fueron aprobados por el Congreso, pues el resto lo fue de manera ficticia, sin tratarse en el recinto.

Otro dato que atenta contra la legitimidad del proceso de renegociación encarado por la **UNIREN** es el hecho que en la mayoría de los contratos se limitan a examinar y readecuar solamente una de las variables de los contratos (**las tarifas**) sin hacer un estudio pormenorizado de todas las otras condiciones contractuales, tales como: la calidad de los servicios o los planes de inversión, los niveles de endeudamiento, la rentabilidad de las empresas en los períodos precedentes y sus utilidades, etc.

Es por esto que una de las principales fallas que caracteriza a este proceso de renegociación es la decisión de **“atar”** las tarifas de los servicios a **criterios de rentabilidad empresarial**.

En efecto, este pareciera ser el criterio imperante a fin de poner en marcha el proceso de marras, pues las **cartas de entendimiento** suscriptas con diversas empresas dejan traslucir un interés más orientado a garantizar ganancias exorbitantes e injustificadas a las empresas que asegurar a todos los usuarios el acceso a los servicios con tarifas justas.

Semejante visión respecto del tema, se tradujo en la **“aplicación” de incrementos tarifarios sin un análisis detallado de costos**, tomando como base las necesidades operativas y financieras de las empresas.

Necesidades que en la mayoría de los casos **no tienen directa relación con la calidad en la prestación de los servicios**, sino que responden a decisiones empresariales desacertadas. Como por ejemplo: prescindir de la industria nacional proveedora de equipamiento e insumos; repartir en concepto de dividendos entre los accionistas altos porcentajes de las ganancias obtenidas o endeudarse en dólares en el exterior (la mayoría de las veces con sus casas matrices, o empresas vinculadas, prestándose en definitiva dinero a sí mismas).

Esta situación no hace más que confirmar una verdad de perogrullo que indica que: se incrementan las tarifas sin ponderar las cuestiones que ordena la ley 25.561 en su Art. 9° "... deberán tomarse en consideración los siguientes criterios:

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

La asignatura pendiente en esta materia es debatir:

- o El cumplimiento de las inversiones comprometidas en los contratos de concesión
- o Si las empresas seguirán pagando honorarios por gerenciamiento a los socios de concesionarios y licenciatarios
- o La subsistencia de operadores técnicos
- o Los gastos de retribución del directorio
- o La disminución de los costos de operación
- o Si existe superávit operativo
- o En qué porcentaje las inversiones fueron amortizadas
- o Los mecanismos de distribución de dividendos
- o Los márgenes de endeudamiento
- o Sí se justifica la subsistencia de determinados subsidios
- o Exigir el efectivo pago de las multas adeudadas.

3). Acciones Tendientes a la Defensa del Consumidor

La Reforma Constitucional de 1994 consagró de manera definitiva el reconocimiento postergado de los derechos de usuarios y consumidores en nuestro país.

Previo al reconocimiento constitucional que se encuentra plasmado centralmente en el artículo 42, con fecha 22 de septiembre de 1993, y tras un dilatado trámite parlamentario, el Congreso de la Nación sancionó la ley 24.240, de defensa del consumidor.

Juntamente con la Ley 24.240, las leyes 22.802 de Lealtad Comercial, 25.156 de Defensa de la Competencia y 25.065 de Tarjetas de Crédito, conforman la base del sistema especial de protección jurídica de usuarios y consumidores en nuestra legislación.

No obstante ello, en los últimos años la realidad ha demostrado que el sistema instaurado por la Ley 24.240 **era insuficiente** frente a la creciente multiplicidad de focos conflictivos que surgen habitualmente en las relaciones de consumo

En virtud de ello, se tornó necesario introducir una serie de modificaciones al texto de la Ley, con el objeto de contribuir a la resolución de diversos conflictos que habitualmente requieren de la intervención de las autoridades de aplicación de la ley 24.240 o de los Tribunales.

Así fue que tras un arduo trámite legislativo y después de varios años de debate, fue sancionada la Ley 26.361 el 12 de marzo de 2008.

Desde que fue publicada en el Boletín Oficial (el 16 de abril de 2008), la Ley está en vigencia, **aunque aún no ha sido reglamentada.**

Cabe mencionar que muchas de las modificaciones que han sido introducidas en el texto de la ley, surgen de la nutrida y fructífera experiencia recogida a lo largo de estos años por todos los actores sociales que participan activamente en defensa y protección de los más débiles de la cadena productiva.

Entre ellas vale destacar:

- ♦ La aplicación directa (**y no supletoria como disponía anteriormente a Ley**) del régimen de la ley del consumidor en la prestación de los servicios públicos.
- ♦ El art. 25 expresamente señala que: “Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos **ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley**”
- ♦ El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. Y esta información **debe ser siempre gratuita para el consumidor** y proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión.
- ♦ El trato digno y equitativo y no abusivo a los usuarios y consumidores fue incorporado en el artículo 8° bis.
- ♦ Se limitaron los intereses que cobran las prestatarias de servicios públicos a partir de la modificación del artículo 31
- ♦ Se reincorporó el beneficio de **justicia gratuita** para las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la Ley 24.240 en razón de un derecho o interés individual (Art. 53)

Cabe aclarar que todos los derechos reconocidos y mecanismos de tutela determinados a favor de los consumidores, **también alcanzan a los usuarios de los servicios públicos**, sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en cada marco regulatorio de dichos servicios.

Todo lo expuesto me permite reflexionar en el sentido de que hemos avanzado ostensiblemente **en la concientización social** sobre la trascendencia de estos nuevos derechos y en la implementación de mecanismos eficaces para la resolución de conflictos.

Sin embargo, queda por delante un extenso y ríspido camino por recorrer para que el fundamentalismo de los mercados **no mutile** los derechos más elementales reconocidos por el plexo normativo protectorio de usuarios y consumidores.

Estamos en el buen camino, pero hace falta además, reestructurar a fondo todos los organismos del Estado y los Entes Reguladores y de Control para ponerlos al servicio de la sociedad argentina.

En este marco, y con el convencimiento de que la participación ciudadana es un claro indicador **de la salud democrática de una sociedad**, esta Jornada es un hito importante en ese camino.