

La regularización de los usuarios clandestinos de la distribución eléctrica en el Area Metropolitana de Buenos Aires*

*Pedro Pérez***

La privatización del servicio eléctrico no tuvo en cuenta las condiciones de la población de bajos recursos, pese a que era conocida la cantidad de familias que sólo lograban vincularse en forma clandestina. Esas regulaciones incluyeron a los “colgados” como parte de una relación mercantil-privada y, eventualmente, penal. Para enfrentar esos casos las empresas aplicaron cortes indiscriminados provocando un fuerte conflicto social. Como consecuencia, la relación privada mercantil se transformó en una cuestión social y política que debió atenderse por los gobiernos federal, provinciales y municipales. Se firmó lo que se llamó el “Acuerdo Marco” destinado a transformar a los “colgados” en usuarios regulares. Una vez cumplida esa transición éstos serían considerados, al igual que los demás usuarios regulares, partes de una relación privada, con las consecuencias establecidas para los incumplimientos. Una cantidad importante de usuarios clandestinos fueron regularizados y las empresas lograron recuperar sus ingresos, aun los que correspondían a consumos producidos en los cuatro años anteriores. Sin embargo, la población de menores recursos asentada sobre villas, donde se instalaron medidores colectivos, no parece haber podido modificar su incapacidad para enfrentar los costos del servicio. La ampliación del Acuerdo vence este año sin que se haya previsto ningún mecanismo permanente para resolver el caso particular de la población que no logra ingresar o mantenerse en el servicio debido a sus bajos recursos.

* Una versión anterior fue presentada en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001

** CONICET/CEA-UBA. Con la colaboración de Melanie Marcenac

Introducción

Desde los primeros años de la pasada década de los noventa, los servicios urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires sufrieron una trascendental modificación en sus modelos de gestión (Pérez, 1999 y Pérez, 2000a). Muchas cosas cambiaron. Desde una noción, más implícita que explícita, de los servicios como derechos de ciudadanía encargados al estado para que garantizase su cobertura, en un objetivo de universalidad, las privatizaciones de los años noventa introdujeron una concepción fundamentalmente mercantil. Los servicios, en consecuencia, comenzaron a ser gestionados como bienes en el mercado y su carácter de públicos quedó asociado a la necesidad de regular a las empresas que los producen para garantizar su calidad y evitar comportamientos monopólicos o excluyentes. Pero los servicios (el agua potable, las cloacas, la energía eléctrica, fundamentalmente) se transformaron en mercaderías que deben ser adquiridas en el respectivo mercado.

Ese cambio tiene una doble significación: en relación con la gestión del servicio y con la orientación del funcionamiento de la ciudad. La gestión del servicio se determina sobre la base de una relación mercantil, en la que tienden a estar ausentes aspectos como solidaridad y equidad. Ello puede poner en cuestión la posibilidad de

satisfacción de las necesidades atendidas por los servicios para algunos segmentos de la población. En la orientación de la ciudad, la gestión de los servicios urbanos junto con otros componentes heterogéneos (suelo y vivienda, espacios públicos, etc.), contribuyen a la producción de una ciudad de mayor o menor calidad urbana, tanto para la población como para las actividades económicas.

Además, los cambios que mencionamos tienen una particular significación en la sociedad argentina actual, especialmente la metropolitana, donde es relevante (y dada la tendencia, lo es cada vez más) la presencia de cantidades importantes de población que no logra satisfacer sus necesidades dentro de los respectivos mercados, ya que no obtiene ingresos suficientes para ello (sea por el peso creciente del desempleo o por los bajos ingresos que puede obtener). En este caso, la mercantilización de los servicios puede convertirse, de hecho, en una tendencia a su exclusión.

La gestión del servicio de distribución eléctrica en ese nuevo modelo, que tal es el objeto de análisis de este artículo, introduce (así como en los otros servicios) la cuestión de su relación con la población de escasos recursos. Durante la gestión pública (Pérez, 2000b) la situación de esa población fue el resultado de una contradicción entre una orientación

que de manera implícita reconocía su acceso como derecho de ciudadanía y la imposibilidad de garantizar su cobertura. La respuesta, contradictoria y, tal vez, perversa, fue una gran permisividad frente a los consumos clandestinos, como sucedió también en otros servicios (Pírez, 2000a).

La privatización del servicio generó un nuevo escenario que colocó a nuevos actores y modificó el papel de los anteriores, alterándose, en el sentido que a continuación presentamos, esa relación entre población de bajos recursos y servicio.

Antes de introducirnos en el tema, vale la pena recordar que en agosto de 1989 se sancionó la ley 23.696 que contempló la emergencia de los servicios públicos y que un mes más tarde, con la ley 23.697, se inició la reforma del estado. En enero de 1992 se sancionó la ley 24.065 que encuadró la privatización del servicio de energía eléctrica, y que fue reglamentada por el decreto 1.398/92. La prestación de los servicios públicos en general y de la energía eléctrica en particular, fue transferida a empresas privadas, dejando al estado la función de regular y fiscalizar.

La privatización del servicio trajo aparejada de manera inmediata la cuestión de la energía no facturada, como un problema para las distribuidoras debido a las pérdi-

das económicas ocasionadas.

1. El servicio de distribución eléctrica y el consumo clandestino

Las empresas privadas de distribución se hicieron cargo del servicio conociendo que aproximadamente un 27% de la energía que ingresaba a la red no era facturada (ENRE, s.f.a:64)¹. Esas pérdidas se debían, por un lado a cuestiones técnicas "propias de la operación" y, por otro lado, a "la apropiación indebida de energía" (Ibíd.). De acuerdo con el ENRE, la pérdidas no técnicas de energía implicaban casos en que la electricidad era efectivamente consumida sin ser facturada ni cobrada. De acuerdo con su origen, esas pérdidas podían ser: a) por hurto: energía "apropiada ilegalmente de las redes por usuarios que no poseen medidor"; b) por fraude: en el caso de medidores manipulados por los usuarios para consumir energía sin que quede registrada; y c) por administración: cuando la energía no queda registrada por problemas de administración de la empresa.

Quienes se apropiaban de manera ilegal de la energía formaban parte de dos grupos muy diferentes: por un lado, familias de clase media y media alta, localizadas en áreas urbanizadas, algunas de ellas de alto valor, sin problemas

¹ Como veremos en el cuadro N° 2, las empresas reconocen haberse hecho cargo del servicio con pérdidas entre el 25 y el 30 por ciento.

económicos para ingresar y mantenerse en el sistema eléctrico, y empresas que eluden el pago total o parcial de la energía que consumen. Por otro lado, familias residentes en villas de emergencia o barrios carecientes con imposibilidad técnica para conectarse a la red por ausencia de urbanización, por falta de titularidad del suelo urbano o por falta de recursos para pagar sus costos.

Al momento de su privatización, el total los consumos clandestinos representaba una cantidad relevante de la facturación de la distribución eléctrica, en EDESUR el 14% y en EDENOR el 17% (*Clarín*, 18-1-93). En 1992, con un 24% de pérdidas totales para EDESUR, las pérdidas no técnicas significaban el 15%, esto es, el 62,5% del total. De ellas, correspondía un 4% a los barrios carecientes y un 2% a las villas. Eso implica que la población de bajos recursos "colgada" representaba solamente el 6% de pérdidas, que significaban el 25% del total (EDESUR).

En la Capital Federal había pocos "colgados", alrededor del 3% de los usuarios. Esa diferencia se debería, por una parte, a la menor cantidad de población en condiciones económicas y urbanas precarias, en particular a la limitada cantidad de población en villas (Pírez, 1994); por otra parte estaría asociada con la existencia de

cables subterráneos mientras que en resto del área son aéreos². Lo anterior se refleja en la diferencia que existe entre las dos empresas distribuidoras en relación con las pérdidas, ya que EDENOR tiene sus redes predominantemente fuera de la Capital Federal.

2. Las condiciones institucionales

La privatización de la distribución eléctrica significó la modificación de la lógica del servicio. Se estableció un sistema orientado mercantilmente, que estructura una relación, no ya entre proveedores y usuarios sino entre proveedores y clientes (Pírez, Gitelman y Bonafé, 1999).

Esa modalidad se concreta en dos principios básicos: la demanda debe ser satisfecha en su totalidad conforme con lo establecido y las empresas no pueden ser obligadas a entregar gratuitamente su producto, por lo que todo suministro debe ser pagado de acuerdo con la tarifa correspondiente.

En el caso de las llamadas "conexiones directas", el reglamento de suministro indica que una vez eliminadas y regularizada la situación del usuario en la titularidad, la distribuidora estará facultada a recuperar el consumo no registrado, cortar el suministro y emitir la factura complementaria, incluyendo

² Si bien los cables aéreos facilitan las "colgadas", el costo de enterrarlos es 11 veces superior (*Clarín*, 2-11-93).

los gastos emergentes de dicha verificación, sin perjuicio de iniciar acciones penales.

La distribuidora levantará un Acta de Comprobación en presencia o no del titular, calculará la energía o potencia a recuperar, establecerá su monto y emitirá la factura complementaria por ese concepto, aplicando un recargo del cuarenta por ciento (40%)³, con más el interés pautado. El cálculo podrá tomar un lapso máximo retroactivo de hasta cuatro años. Intimará al pago de la factura complementaria por la energía. Concluido lo anterior procederá a normalizar el suministro. La recuperación del consumo no registrado y la emisión de la factura complementaria procederá cualquiera sea la causa de la irregularidad. La facturación será efectuada según la tarifa vigente al momento de emisión de la factura complementaria.

La distribuidora podrá requerir del usuario un depósito de garantía cuando, entre otros casos, se trate de un titular precario y del restablecimiento del suministro en caso de apropiación indebida de energía. Este depósito será equivalente al consumo registrado en los dos (2) últimos meses anteriores a su constitución, con excepción de los considerados como no permanentes, en los casos de titulares no propietarios, en cuyo

caso será fijado sobre la base de un consumo probable de energía.

Las normas que regulan la gestión privada del servicio de distribución eléctrica no toman en cuenta la situación de la población de bajos recursos. Las disposiciones que en un primer momento establecieron condiciones favorables para los consumos menores fueron eliminadas y, de manera explícita, quedó excluida la posibilidad de utilizar subsidios cruzados.

Existe sí una norma que facilita el acceso al servicio de quienes no logran residir en condiciones urbanas formales: es suficiente presentar un certificado de domicilio para obtener la conexión.

La población que quiere tener electricidad debe abonar los montos que resulten de las normas, que son iguales para todos los usuarios. Quienes al momento de la privatización estaban conectados clandestinamente deben regularizar su situación, siendo responsables de los consumos anteriores que deberán abonar más los cargos que correspondan.

El análisis de la evolución de las tarifas muestra (**cuadro N° 1**) que las diferencias según categoría de usuario reflejan cambios que benefician a los usuarios residenciales de mayor capacidad económica (con consumos más altos) y

³ Ese recargo se aplica solamente en caso de que se compruebe fehacientemente el hurto, y se labre acta ante escribano o autoridad competente. De hecho, se aplicaría sólo en casos puntuales.

Cuadro N° 1. Servicio eléctrico en Buenos Aires. variación de precios y tarifas seleccionados (Índice base: marzo 1991= 100)

| Sector | Índice. Diciembre de 1998 base =100 |
|-------------------|-------------------------------------|
| Energía eléctrica | 89,1 |
| Residencial | 91,5 |
| Bajo consumo | 98,4 |
| Alto consumo | 29,6 |
| Industrial | 86,1 |
| Bajo consumo | 75,3 |
| Alto consumo | 66,6 |

Fuente: Elaborado sobre cuadro 1 de Abeles, 2000.

a las empresas más importantes (también en razón de sus mayores consumos). Ese cargo hacia los bajos consumos habría resultado de la modificación de las tarifas en la medida en que se eliminó el subsidio que los beneficiaba de acuerdo con los principios de la ley marco, que impide la existencia de subsidios cruzados.

La existencia de los consumos clandestinos por razones económicas no fue recogida por la nueva regulación. En la medida en que la población vinculada de esa forma no fue objeto de un trato diferente, sino que por lo contrario fue tratada como cualquier otro cliente, se generaron conflictos.

3. El proceso de regularización del consumo clandestino: la

generación del conflicto social

En mayo de 1993, a nueve meses de haberse producido el traspaso en la gestión del servicio eléctrico, los nuevos distribuidores definieron la política para recuperar las pérdidas por uso clandestino de la energía. Procedieron a cortar el suministro y a instalar "protectores de sobrecarga"⁴ en villas y asentamientos de Capital Federal y Conurbano bonaerense. Esto supuso, en muchos casos, que se afectarían áreas con usuarios regulares que estaban al día en sus pagos. Esa decisión tuvo como consecuencia una reacción popular intensa.

Se produjeron manifestaciones populares y protestas que desen-

⁴ Según EDENOR, al detectarse altos niveles de hurto de energía se procedió a la instalación de protectores de sobrecarga que interrumpen, automáticamente, el servicio cuando hay mucha demanda. Es importante tener en cuenta que este procedimiento no discrimina entre los clientes que pagan su factura y quienes están "colgados". Ese hecho generó situaciones sumamente conflictivas (*Clarín*, 20-05-93).

cadenaaron la represión policial y la violencia. Se transformó lo que comenzó como cuestión de índole comercial - penal en un conflicto político que dio lugar a la intervención estatal. El conflicto nacía de un incumplimiento privado, de naturaleza comercial con posibles consecuencias penales. Sin embargo, se definió rápidamente como social debido a la naturaleza del bien cuya prestación se suspendía, entendiendo a la energía como servicio público. Además, se transformó en político por la reacción organizada de las protestas y la forma agresiva en que se ejecutaron los cortes de energía. La consecuencia fue el reclamo de la participación gubernamental, justificada por la necesidad de dar respuestas inmediatas para descomprimir la intensidad de la reacción.

El conflicto se configuró de manera diferente en la Capital Federal y en el Conurbano. En la primera, donde los hechos no adquirieron tanta trascendencia, participaron las empresas de distribución, los usuarios clandestinos y sus organizaciones, el Poder Ejecutivo nacional y el Ejecutivo municipal. En el Conurbano bonaerense, donde se dio un fuerte impacto social y político, fueron parte del conflicto, junto con las empresas, el Poder Ejecutivo nacional, el Poder Ejecutivo provincial, intendentes municipales, usuarios clandestinos y sus organizaciones. En ese momento, dados los tiempos de la privatización y su re-

gulación, el ENRE no tenía aún participación activa.

El conflicto se produjo en un contexto determinado por el escenario electoral de 1993, tanto en el Conurbano como en la Capital Federal. En aquel, la compleja red de intereses entretnejidos alrededor de la gran cantidad de villas y asentamientos allí localizados indica un conflicto cualitativa y cuantitativamente más importante.

De acuerdo con la forma en que se realizó la privatización, el conflicto se originó de manera centralizada: fue consecuencia de una decisión del gobierno federal, sin la participación de otras instancias gubernamentales que podían verse (y se vieron) afectadas. Sin embargo, debió ser resuelto de manera descentralizada, con la participación del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de los gobiernos municipales del Conurbano. La limitación del ente regulador para actuar centralizada y coherentemente en ese momento, hizo -además- más necesaria la participación de las instancias provincial y municipal.

4. La resolución del conflicto.

a) El Acuerdo Marco

Para terminar con el conflicto se firmó el 10 de enero de 1994 lo que se llamó el Acuerdo Marco (AM) entre las empresas y los gobiernos comprometidos (federal y

provincial) después de varios meses de negociaciones. El ENRE homologó sus aspectos técnicos y operativos y los municipios debieron adherir.

Sus objetivos fundamentales fueron lograr que los pobladores de villas y barrios carecientes entraran al circuito regular de clientela de las distribuidoras; y compensar a éstas por las pérdidas originadas en los consumos de los núcleos de población involucrados. De allí que se lo definiera como de "carácter transitorio y excepcional". Se convino una duración de 4 años a partir del 1° de julio de 1994.

El Acuerdo definió cuatro tipos de asentamientos: Categoría A: núcleos de viviendas sin apertura de calles, donde no es posible la regularización parcelaria y a través del censo se pueden individualizar los ocupantes. Categoría B1: núcleos de viviendas sin apertura de calles ni regularización parcelaria, donde es posible la apertura de calles y la regularización parcelaria. A través del censo se pueden individualizar los ocupantes. Categoría B2: núcleos de viviendas con apertura de calle y en proceso de regularización parcelaria y con los ocupantes individualizados. Barrios Carecientes (Categoría C): barrios urbanizados, con apertura de calles, regularización parcelaria, individualización de usuarios por parcela, presencia de usuarios titulares, siendo posible normalizar de inmedia-

to colocando medidores individuales.

En los asentamientos A y B1 se colocan medidores colectivos y, "por tratarse de una situación particular y transitoria", se aplica la tarifa menor que resulte de comparar la tarifa 3 (grandes demandas) con la tarifa 1 (residencial) tomando solamente su cargo fijo.

En esos casos las municipalidades se obligaron a la apertura de calles para permitir el tendido de redes para proveer energía a viviendas individuales, y a encaminar la regularización dominial. Deben también colaborar con las distribuidoras para asegurar su ingreso a los asentamientos para instalar y leer los medidores. Las municipalidades se responsabilizan de formar una "comisión representativa" de cada núcleo de viviendas que será la encargada de recaudar y pagar el importe del suministro de electricidad. Las municipalidades deben supervisar y auditar la actuación de esas comisiones.

Las empresas deben enviar los avisos de pago a las municipalidades para que los entreguen en forma inmediata a las comisiones representativas de los núcleos de viviendas en sus territorios. Las comisiones deben proceder al pago a su vencimiento.

En el caso de los asentamientos B2 y C, las empresas suscribirán con cada uno de sus habitantes un acuerdo por el cual durante el máximo de dos años, hasta la ins-

talación del medidor individual, pagarán una tarifa de \$ 12 mensuales⁵ incluidos los impuestos⁶. En ese momento se debía suscribir también la solicitud de suministro, abonando los cargos por conexión 30 días antes a la instalación del medidor. Si no se aceptase la suscripción o no se abonase el consumo mensual, la distribuidora podría suspender el suministro. En estos casos, la falta de pago origina la aplicación de los intereses que corresponden según el Reglamento de Suministro.

En todos los asentamientos, las municipalidades deben instalar el alumbrado público y responsabilizarse de su pago.

Las empresas distribuidoras renunciaron a reclamar el cobro de facturas, actualizaciones, recargos o intereses originados por cualquier forma de apropiación indebida, o uso irregular de la energía en los asentamientos A y B1, entre el comienzo de la concesión (1/9/92) y el inicio de la vigencia del Acuerdo (1/7/94). También renunciaron a facturar consumos por hurto no registrados en los asentamientos B2 y C2 hasta la fecha en que la vivienda comenzase a recibir el aviso de pago

mensual. Por último, desistieron de la acción y del derecho, en las causas judiciales y/o administrativas por daños y/o cualquier otro tipo de reclamo, por conexiones directas o cualquier otra forma de apropiación indebida de energía o uso irregular en todos los asentamientos. Como compensación se les reconoció el valor económico estimado de \$ 20.000.000 para cada una de las dos empresas.

Para financiar las actividades que surgen del Acuerdo Marco, se creó un Fondo Especial integrado de la siguiente manera: de parte del Gobierno federal se aporta el cobro correspondiente al IVA de las cobranzas de los suministros de energía de los núcleos censados. Como entonces ese impuesto era del 18%, quedó en ese porcentaje el aporte federal. El Gobierno de la provincia de Buenos Aires aporta el importe de los impuestos establecidos por los decretos 7290/67 (10%) y 9083/78 (5.5%) relativos a los cobros de los núcleos censados; los gobiernos municipales que adhieran al acuerdo aportan el canon municipal (6,424%) que corresponda a esos cobros⁷. En total, un equivalente al 39,924% de los cobros pasa a integrar el citado Fondo.

⁵ Se fijó una tarifa para consumos individuales no residenciales de hasta \$ 40 incluidos los impuestos.

⁶ Esos asentamientos que fueron conocidos como "doce pesos" significaron una transición a la regularización plena en forma relativamente rápida. De acuerdo con la información con que se contó, en los casos correspondientes a EDESUR no se prolongaron más allá del quinto trimestre.

⁷ Los consumos eléctricos en la provincia de Buenos Aires están gravados de manera múltiple: el 21% de IVA a cargo del Gobierno Federal, tres impuestos provinciales (leyes 7290-816 el 10%, 9093 el 5.5% y 23681 el 0,6%), la contribución municipal de 6,424% y una contribución provincial de 0,6424. En total significan 44,1664 por ciento.

Los fondos correspondientes al canon municipal se destinan a cubrir los saldos impagos de los consumos en los asentamientos A y B1; los aportes del gobierno federal en primer lugar para atender los saldos impagos de los suministros de los asentamientos A y B1 pendientes luego de la compensación con el canon municipal y luego para atender el valor convenido de la renuncia efectuada por las empresas; los aportes provinciales se utilizan para la realización de obras de infraestructura que ejecuten las empresas distribuidoras, necesarias para la normalización del suministro eléctrico en los casos comprendidos en la aplicación del acuerdo. La liquidación del fondo debe producirse dentro de los 60 días siguientes a la finalización del acuerdo⁸.

b) Algunos resultados del acuerdo

El acuerdo permitió, al parecer, incorporar a unos 640.000 nuevos usuarios regulares; poco más de la mitad correspondieron a la empresa EDENOR y significarían cerca del 15% del total (Legisa, 2000:209). Esa cantidad estaría indicando que unos 3 millones de personas habrían pasado al servicio regular. Según esa misma fuente, habrían quedado sin modificar unas 50.000 familias que se

encontraban en villas miseria, todo esto según el universo definido en forma inicial en el Acuerdo Marco (Ibíd.).

Correlativamente, la pérdida de energía habría bajado considerablemente, aproximándose a lo que puede considerarse pérdida técnica. Los datos de ambas empresas así lo indican (**cuadro Nº 2**). Debe tenerse en cuenta que la disminución de ese indicador esconde situaciones diferentes. Con los datos que tenemos para EDE-NOR, es posible conocer que en 1999 la disminución al 10,15%, supone en la ciudad de Buenos Aires una pérdida de 5,97%, en el área Norte de la empresa un registro de 7,54%, y en el área Pilar de 15,07%. Esas diferencias se deben, como lo menciona la empresa, a la existencia, o no, de barrios carecientes (EDENOR, 2000:28). Los indicadores muestran que en algunas áreas de la zona de esa empresa podría suponerse que existe cerca del 10% de pérdidas no técnicas de energía. Esto es, de consumos clandestinos y que éstos, según la hipótesis de la empresas se deben a la presencia de población de bajos recursos que no se incorpora formalmente al servicio.

Lo anterior indicaría dos situaciones. Por un lado que la aplicación del acuerdo no habría logrado plenamente su objetivo de integrar a toda la población que se hallaba

⁸ Su prórroga, por medio de la Adenda de 1998, ha significado también el traslado de la liquidación del Fondo.

Cuadro Nº 2. EDENOR Y EDESUR: Tasa anual móvil de pérdidas de energía

| Año | EDENOR % Pérdidas | EDESUR % Pérdidas |
|-------|----------------------|----------------------|
| 1992* | 30,00 | 25,6 |
| 1992 | 29,33 | 24,0 |
| 1993 | 26,14 | 22,1 |
| 1994 | 20,20 | 16,2 |
| 1995 | 16,97 | 12,0 |
| 1996 | 14,37 | 10,1 |
| 1997 | 11,73 | 8,3 |
| 1998 | 10,66 | 8,1 |
| 1999 | 10,15 | 7,8 |

*Toma de posesión de las empresas.

Fuente: EDENOR, 2000:28; EDESUR, 1993.

vinculada clandestinamente con el servicio y, por otro lado, la formación de nuevos asentamientos que con posterioridad a la firma del acuerdo se “colgaron” de las redes de energía.

La primera de esas razones se ve fortalecida cuando se conoce que la regularización de las villas (asentamientos A y B1 en el AM) fue menor que la esperada. Esto se vincularía, por una parte, con la falta de cumplimiento de la obligación municipal de urbanizar para permitir su posterior regularización eléctrica. Probablemente también se asociaría con la instalación de medidores colectivos que provocaron rechazos.

Sobre la formación de nuevos asentamientos irregulares y su posible vinculación clandestina con el servicio de distribución de

energía no existe información. Sin embargo, dado el incremento de la pobreza metropolitana no es difícil que esté sucediendo.

Era evidente que al finalizar la aplicación del Acuerdo Marco quedaban situaciones sin solucionar, y para ello se realizó lo que se llamó la Adenda al acuerdo.

c) La Adenda de 1998

El Acuerdo Marco tenía una duración de cuatro años. A su finalización existían núcleos de consumo clandestino no modificados. En general se trataba, al parecer, de asentamientos A, es decir “villas miseria”. En consecuencia se decidió prorrogar el acuerdo desde el 30/06/98 hasta el 31/08/2002 para poder cumplir con la totalidad de los objetivos previstos y realizar las regulariza-

ciones en los nuevos asentamientos. Se destinó a un universo limitado que fue objeto de un nuevo censo⁹.

En el área correspondiente a la empresa EDESUR, se censaron para la Adenda un total de 74483 viviendas (o usuarios), de los cuales el 57,2 por ciento, esto es 42599 corresponden a barrios B2 y C y el 42,8 por ciento, 31884 viviendas a Villas (A y B1). Esas cantidades muestran la limitación del AM para la regularización o el crecimiento de situaciones de irregularidad. Muy probablemente se trata de una combinación entre ambos motivos.

d) Los recursos aplicados al Acuerdo

El acuerdo creó un fondo con aportes municipales, provinciales y federales. Durante su vigencia (1994-98) se integró un total de poco más de 135 millones de pesos. La mitad de esos recursos (\$ 75.084.297) correspondieron a la contribución federal. El aporte provincial significó poco más de una tercera parte con casi 50 millones pesos. Los municipios integraron poco más de un 7%, unos 10 millones de pesos (**cuadros N° 3 y N° 4**).

Según indica el presidente del ENRE, los recursos se aplicaron de la siguiente manera: a) para

cubrir saldos impagos de asentamientos A y B1 39,1 millones de pesos que correspondería al aporte municipal (10,1 millones) y a 29 millones del aporte federal; b) para compensar a las empresas distribuidoras 40 millones de pesos del aporte federal. Esas aplicaciones suman un total de 79,1 millones que, según Legisa es lo que se utilizó del Fondo creado por el acuerdo. De esa manera, habría quedado un remanente de 55,9 millones de pesos que se transferirían a la gestión de la Adenda. Esta información no menciona el uso que se le habría dado a los fondos de origen provincial, que como se recordará debían aplicarse al pago de obras de infraestructura que realizaran las empresas en los asentamientos que se regularizaban. El aporte provincial, como vimos, llegó a 49,8 millones de pesos sobre los cuales la ponencia del presidente del ENRE no da información¹⁰.

La información que analizamos parece indicar que los resultados fueron mejores de lo que se había previsto como lo confirman los funcionarios nacionales y provinciales entrevistados. Esto podría significar que los incumplimientos habrían sido menores de los que se programaron y que se cobraron cantidades mayores que dieron lugar al crecimiento del fondo y a

⁹ El decreto del Poder Ejecutivo nacional, aprobando la Adenda recién fue sancionado en enero de 2001.

¹⁰ En la medida que no hemos logrado acceder a información desagregada, no es posible responder a esa duda.

Cuadro N° 3. Acuerdo Marco: aportes gubernamentales por rubro. 1994-98

| Año | Canon Municipal | Aporte provincial | Aporte nac. total | Total |
|-------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------|
| 1994 | 659061,76 | 3371075,91 | 6006843,31 | 10036981,0 |
| 1995 | 2759515,00 | 8878828,09 | 16675067,26 | 28313410,4 |
| 1996 | 2566380,22 | 12297983,70 | 19752864,56 | 34617228,4 |
| 1997 | 2602511,11 | 15687444,50 | 20620639,59 | 38910595,2 |
| 1998 | 1472188,40 | 9621783,71 | 12028882,57 | 23122854,7 |
| Total | 10059656,50 | 49857115,90 | 75084297,29 | 135001070,0 |

Fuente: Elaborado con datos de Legisa, 2000:211.

Cuadro N° 4. Acuerdo Marco: aportes gubernamentales participación relativa. 1994-98

| Año | Canon Municipal | Aporte provincial | Aporte Nac. Total | Total |
|-------|-----------------|-------------------|-------------------|--------|
| 1994 | 6,57 | 33,59 | 59,85 | 100,00 |
| 1995 | 9,75 | 31,36 | 58,89 | 100,00 |
| 1996 | 7,41 | 35,53 | 57,06 | 100,00 |
| 1997 | 6,69 | 40,32 | 52,99 | 100,00 |
| 1998 | 6,37 | 41,61 | 52,02 | 100,00 |
| Total | 7,45 | 36,93 | 55,62 | 100,00 |

Fuente: Cuadro N° 3.

la vez limitaron la necesidad de su aplicación para compensar, justamente, los incumplimientos.

5. El cumplimiento de los pagos dentro del Acuerdo Marco (AM)

Uno de los elementos fundamentales de evaluación de los resultados del AM es el análisis del cumplimiento de los usuarios que se incorporan. Esa incorporación tiene dos modalidades, sobre la base de las condiciones de urbanización de los asentamientos don-

de residen los usuarios, que implican situaciones polares dentro del universo de regularización. En la primera situación (A y B1) no se produce la inclusión individual de los usuarios en el servicio, sino la conexión de ese ámbito territorial a la red formal por la instalación de medidores colectivos. La empresa emite y envía a cada gobierno municipal un aviso de pago por cada uno de los medidores instalados en su territorio. Si el pago no se realiza la empresa aplicará para cubrir esa deuda los recursos del fondo. El segundo caso está integrado por quienes han

pasado a la condición de usuarios regulares, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier cliente de las empresas de distribución. Estos usuarios deben, en consecuencia, abonar sus consumos a la empresa la cual, en caso contrario, procede a cortar el servicio. Entre esas dos situaciones se encuentra un grupo que supone una transición hacia la regularidad, en tanto no se ha conformado en B2-C. Se trata de quienes han sido denominados “doce pesos”, en razón de la tarifa especial que se aplica mientras están en esa situación de transición que en el caso de EDESUR se prolongó durante unos quince meses.

Analizamos a continuación el cumplimiento de la totalidad de los grupos, distinguiendo entre los tres casos. Estudiamos separadamente cada una de las empresas distribuidoras pues sólo se ha logrado información de una de ellas¹¹. El cumplimiento está analizado sobre la base de un indicador simple, de cobrabilidad, construido como una proporción del monto cobrado respecto del monto de los avisos de pago¹². Para estudiarlo observaremos la información que corresponde al período del AM, es decir desde julio de 1994 hasta junio de 1998¹³.

a) El cumplimiento en forma agregada

En los casos que corresponden a la empresa EDESUR, los datos agregados de los tres grupos muestran un cumplimiento aceptable (**cuadro Nº 5**): la empresa cobró el 87,25% de la energía que distribuyó. Sin embargo, esa información esconde situaciones muy diferentes. Los usuarios de los barrios pobres (B2 y C), con un cumplimiento total del 94,67%, tienen un comportamiento semejante al del universo regular. Por lo contrario, en el caso de las villas (A y B1) prácticamente no se ha pagado la energía consumida, presentado un índice de solamente 0,19%. Los grupos que llamamos “Doce Pesos” muestran una situación intermedia, con un cumplimiento equivalente a las dos terceras partes. Esas diferencias se hacen más evidentes si se percibe que mientras los barrios recibieron más del noventa por ciento de las emisiones, sus pagos significaron casi el total. Las villas, con menos del 8% de las emisiones solamente cubrieron el 0,2% de los pagos. Esa relación se presenta también en los grupos “doce Pesos”, aunque con una diferencia menor (**cuadro Nº 5**).

¹¹ Lamentablemente no ha sido posible con la información de EDENOR. Para esa empresa podemos utilizar únicamente información facilitada por el ENRE que permite trabajar los asentamientos A y B1.

¹² Índice de cobrabilidad: $\text{Monto cobrado} \times 100 / \text{Monto emitido}$

¹³ No tendremos en cuenta los avisos y pagos posteriores que se realizan sobre la base de la continuidad con la Adenda de 1998. En los casos de villas de EDENOR el último mes calculado es julio de 1998.

Cuadro N° 5. EDESUR: Acuerdo Marco: cumplimientos por tipo de usuarios. 1994-1998. En porcentaje

| Asentamientos | Cobrabilidad | Emisiones | Cobros |
|----------------------------|--------------|-----------|--------|
| Barrios carecientes (B2-C) | 94,67 | 91,21 | 98,96 |
| “Doce pesos” | 65,63 | 1,36 | 1,02 |
| Villas (A-B1) | 0,19 | 7,43 | 0,02 |
| Total | 87,25 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Elaborado con información provista por EDESUR

En el caso de la empresa EDE-NOR solamente contamos con la información de los asentamientos A y B1. En ellos se percibe baja cobrabilidad (3,69%), aunque superior a la de las villas de EDESUR.

b) La situación por municipios

Si analizamos los diez municipios incluidos en el AM que corresponden a EDESUR (**cuadro N° 6**) encontramos que tanto en los barrios carecientes (B2 y C)

como en el grupo llamado “doce pesos” existe cierta homogeneidad. Los primeros, con una cobrabilidad promedio de 94,67%, se distribuyen entre 88,94% como registro más bajo y 96,18% como el más alto. Los segundos oscilan entre el 46,04% y el 80,32% con un promedio de 65,63%. Muy diferente es el caso de las villas: existen emisiones de cobro solamente en la mitad de los municipios y, de esos cinco, únicamente en dos se observan pagos que representan

Cuadro N° 6. EDESUR. Cobrabilidad total por municipios a julio de 1998

| | Emitido | | Cobrado | | | Cobrabilidad | | | Total |
|---------------|----------|--------------|-----------|--------|------------|--------------|--------|------------|-------|
| | Villas | Doce Pesos * | Barrios | Villas | Doce Pesos | Barrios | Villas | Doce Pesos | |
| A. BROWN | 0 | 522903 | 40404359 | 0 | 326805 | 37887980 | 62,50 | 93,77 | 93,37 |
| AVELLANEDA | 5701484 | 109654 | 7533622 | 0 | 88072 | 7052553 | 0,00 | 80,32 | 93,61 |
| BERAZATEGUI | 148503 | 504396 | 15470891 | 0 | 338530 | 14614300 | 0,00 | 67,12 | 94,46 |
| CAÑUELAS | 0 | 26802 | 1955638 | 0 | 12338 | 1739351 | 46,04 | 88,94 | 88,36 |
| E. ECHEVERRIA | 0 | 579788 | 36096731 | 0 | 377654 | 34508523 | 65,14 | 95,60 | 95,12 |
| FCIO. VARELA | 0 | 1634397 | 62788114 | 0 | 1123450 | 59068825 | 68,74 | 94,08 | 93,43 |
| LANUS | 8276551 | 194263 | 20669024 | 4020 | 149499 | 19671208 | 0,05 | 76,96 | 95,17 |
| LOMAS | 1950133 | 462590 | 81315577 | 0 | 278166 | 78209832 | 0,00 | 60,13 | 96,18 |
| QUILMES | 9786886 | 444111 | 37323656 | 44096 | 282166 | 35109882 | 0,45 | 63,53 | 94,07 |
| SAN VICENTE | 0 | 241065 | 13805188 | 0 | 120927 | 12582011 | 50,16 | 91,14 | 90,44 |
| Total | 25863556 | 4719968 | 317362800 | 48116 | 3097607 | 300444464 | 0,19 | 65,63 | 94,67 |

* Datos a octubre de 1995

Fuente: Elaborado con datos de EDESUR.

Cuadro N° 7. EDENOR: Villas dentro del Acuerdo Marco: avisos, cobros y cobrabilidad.

| Municipios | Avisos | Cobros | Cobrabilidad | % de Avisos | % de Cobros | Relación % Cobros/ % Avisos |
|---------------|--------------------|------------------|--------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| Escobar | 1044,56 | 953,87 | 91,32 | 0,00 | 0,12 | 24,77 |
| G. Rodríguez | 1626,55 | 1065,75 | 65,52 | 0,01 | 0,13 | 17,77 |
| G. Sarmiento | 903964,69 | 6301,66 | 0,70 | 4,21 | 0,80 | 0,19 |
| Hurlingham | 0 | 0 | | | | |
| Ituzaingó | 0 | 0 | | | | |
| José C. Paz | 162680,55 | 10366,28 | 6,37 | 0,76 | 1,31 | 1,73 |
| La Matanza | 7903356,41 | 101552,99 | 1,28 | 36,85 | 12,84 | 0,35 |
| Las Heras | 0 | 0 | | | | |
| Malvinas Arg. | 413988,35 | 2664,84 | 0,64 | 1,93 | 0,34 | 0,17 |
| Marcos Paz | 56,12 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Merlo | 4135,41 | 257,46 | 6,23 | 0,02 | 0,03 | 1,69 |
| Moreno | 546405,70 | 4995,63 | 0,91 | 2,55 | 0,63 | 0,25 |
| Morón | 67404,54 | 6706,17 | 9,95 | 0,31 | 0,85 | 2,70 |
| Pilar | 10966,35 | 0,00 | 0,00 | 0,05 | 0,00 | 0,00 |
| S. Fernando | 2244893,41 | 433460,90 | 19,31 | 10,47 | 54,81 | 5,24 |
| S. Miguel | 1139675,58 | 5312,71 | 0,47 | 5,31 | 0,67 | 0,13 |
| San Isidro | 2622189,94 | 83548,28 | 3,19 | 12,23 | 10,56 | 0,86 |
| San Martín | 2514709,03 | 5193,90 | 0,21 | 11,73 | 0,66 | 0,06 |
| T. de Febrero | 854606,96 | 2209,72 | 0,26 | 3,98 | 0,28 | 0,07 |
| Tigre | 992907,06 | 123396,12 | 12,43 | 4,63 | 15,60 | 3,37 |
| Vte. López | 1062609,67 | 2841,15 | 0,27 | 4,95 | 0,36 | 0,07 |
| TOTAL | 21447220,88 | 790827,43 | 3,69 | 100,00 | 100,00 | 1,00 |

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por el ENRE

en un caso el 0,05% y en el otro el 0,45 por ciento¹⁴.

De los 21 municipios que corresponden a EDENOR presentan emisiones de pago 18 y cobros 16. Es decir, el 90% y el 80% respectivamente, muy diferente de la situación en la otra empresa. Esa falta de emisiones se produce en forma intermitente en varios municipios, por lo que no sería válido el

argumento mencionado para EDESUR. La distribución de los pagos es relativamente heterogénea: con una media de 3,69% de cobrabilidad, los casos se distribuyen entre 91,32% y 0,21% (**cuadro N° 7**).

Podemos preguntarnos si las diferencias del comportamiento en los pagos están asociadas con el lugar metropolitano de los munici-

¹⁴ La falta de emisiones en algunos municipios se debería, según indica un funcionario de EDESUR, a que si bien pudo haberse censado usuarios en algún predio, al iniciarse los trabajos de instalación de plataformas para colocar las mediciones colectivas ya no estaban. En ese caso no existen avisos de pago.

Cuadro N° 8. EDESUR. Cobrabilidad total por municipios por Corona metropolitana a junio de 1998*

| | Emitido | | | Cobrado | | | Cobrabilidad | | | Total |
|-------------------|-----------------|----------------|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Villas | 12 pesos | Barrios | Villas | 12 pesos | Barrios | Villas | 12 pesos | Barrios | |
| Avellaneda | 5701484 | 109654 | 7533622 | 0 | 88072 | 7052553 | 0,00 | 80,32 | 93,61 | 53,51 |
| Lanús | 8276551 | 194263 | 20669024 | 4020 | 149499 | 19671208 | 0,05 | 76,96 | 95,17 | 68,03 |
| Lomas de Z. | 1950133 | 462590 | 81315577 | 0 | 278166 | 78209832 | 0,00 | 60,13 | 96,18 | 93,74 |
| 1a. Corona | 15928167 | 766506 | 109518223 | 4020 | 515737 | 104933593 | 0,03 | 67,28 | 95,81 | 83,55 |
| A. Brown | 0 | 522903 | 40404359 | 0 | 326805 | 37887980 | | 62,50 | 93,77 | 93,37 |
| Berazategui | 148503 | 504396 | 15470891 | 0 | 338530 | 14614300 | 0,00 | 67,12 | 94,46 | 92,74 |
| E. Echeverría | 0 | 579788 | 36096731 | 0 | 377654 | 34508523 | | 65,14 | 95,60 | 95,12 |
| F. Varela | 0 | 1634397 | 62788114 | 0 | 1123450 | 59068825 | | 68,74 | 94,08 | 93,43 |
| Quilmes | 9786886 | 444111 | 37323656 | 44096 | 282166 | 35109882 | 0,45 | 63,53 | 94,07 | 74,52 |
| 2a. Corona | 9935389 | 3685596 | 192083751 | 44096 | 2448605 | 181189510 | 0,44 | 66,44 | 94,33 | 89,29 |
| GBA | 25863556 | 4452102 | 301601974 | 48116 | 2964342 | 286123103 | 0,19 | 66,58 | 94,87 | 87,11 |
| Cañuelas | 0 | 26802 | 1955638 | 0 | 12338 | 1739351 | | 46,04 | 88,94 | 88,36 |
| San Vicente | 0 | 241065 | 13805188 | 0 | 120927 | 12582011 | | 50,16 | 91,14 | 90,44 |
| 3a Corona | 0 | 267867 | 15760826 | 0 | 133265 | 14321362 | | 49,75 | 90,87 | 90,18 |
| TOTAL | 25863556 | 4719968 | 317362800 | 48116 | 3097607 | 300444464 | 0,19 | 65,63 | 94,67 | 87,25 |

* Doce pesos a octubre de 1995

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por EDESUR.

prios. En este caso, podemos suponer que ello dependerá de la configuración metropolitana de Buenos Aires. La localización dentro de sus coronas, por fuera del territorio de la ciudad de Buenos Aires, indica diferentes condiciones socioeconómicas de la población así como de calidad urbana en los municipios. A medida que se alejan del centro, las condiciones socioeconómicas de la población y de la calidad urbana disminuyen (Pírez, 1994).

Veamos los casos de EDESUR (cuadro N° 8). Tanto en los barrios carecientes como en "doce pesos", la cobrabilidad es menor a medida que se aleja del centro metropolitano. Pero no sucede eso en las villas. Sin embargo, da-

do que solamente son dos los municipios con cobros, uno en cada corona, no es posible obtener una conclusión.

Las villas que corresponden a EDENOR (cuadro N° 9) también muestran relación con la localización metropolitana. La cobrabilidad es mayor en la primera corona, si bien ello se debe a que en San Fernando se realizó más de la mitad de los cobros totales. Es en esa corona donde se concentra la mayor parte del consumo, con cerca del 80% de los avisos y los cobros. El cumplimiento es más bajo en la segunda corona, pese a que aquí uno de los municipios está muy por encima del promedio (Tigre). Esta corona representa aproximadamente una

Cuadro Nº 9. EDENOR: Cobrabilidad total por municipios y por corona metropolitana

| EDENOR | Avisos | Cobros | Cobrabilidad | % Avisos | % Cobros | Relación C/A |
|-------------------|--------------------|------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| Hurlingham | 0,00 | 0 | | | | |
| Ituzaingó | 0,00 | 0 | | | | |
| La Matanza | 7903356,41 | 101552,99 | 1,28 | 40,47 | 12,92 | 0,32 |
| Morón | 67404,54 | 6706,17 | 9,95 | 0,35 | 0,85 | 2,47 |
| S. Fernando | 2244893,41 | 433460,9 | 19,31 | 11,49 | 55,16 | 4,80 |
| San Isidro | 2622189,94 | 83548,28 | 3,19 | 13,43 | 10,63 | 0,79 |
| San Martín | 2514709,03 | 5193,9 | 0,21 | 12,88 | 0,66 | 0,05 |
| Tres de Febrero | 854606,96 | 2209,72 | 0,26 | 4,38 | 0,28 | 0,06 |
| Vte. López | 1062609,67 | 2841,15 | 0,27 | 5,44 | 0,36 | 0,07 |
| 1a. Corona | 15352553,33 | 630462,24 | 4,11 | 78,61 | 80,23 | 1,02 |
| G. Sarmiento | 903964,69 | 6301,66 | 0,70 | 4,63 | 0,80 | 0,17 |
| José C. Paz | 162680,55 | 10366,28 | 6,37 | 0,83 | 1,32 | 1,58 |
| Malvinas Arg. | 413988,35 | 2664,84 | 0,64 | 2,12 | 0,34 | 0,16 |
| Merlo | 4135,41 | 257,46 | 6,23 | 0,02 | 0,03 | 1,55 |
| Moreno | 546405,70 | 4995,63 | 0,91 | 2,80 | 0,64 | 0,23 |
| S. Miguel | 1139675,58 | 5312,71 | 0,47 | 5,84 | 0,68 | 0,12 |
| Tigre | 992907,06 | 123396,12 | 12,43 | 5,08 | 15,70 | 3,09 |
| 2a. Corona | 4163757,34 | 153294,7 | 3,68 | 21,32 | 19,51 | 0,92 |
| GBA | 19516310,67 | 783756,94 | 4,02 | 99,93 | 99,74 | 1,00 |
| Escobar | 1044,56 | 953,87 | 91,32 | 0,01 | 0,12 | 22,70 |
| G. Rodríguez | 1626,55 | 1065,75 | 65,52 | 0,01 | 0,14 | 16,29 |
| Las Heras | 0,00 | 0 | | | | |
| Marcos Paz | 56,12 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Pilar | 10966,35 | 0 | 0,00 | 0,06 | 0,00 | 0,00 |
| 3a Corona | 13693,58 | 2019,62 | 14,75 | 0,07 | 0,26 | 3,67 |
| Total | 19530004,25 | 785776,56 | 4,02 | 100,00 | 100,00 | 1,00 |

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por el ENRE.

quinta parte de los casos, con un poco más de emisiones que de cobros, al revés de la primera corona. Sin embargo, la cobrabilidad es mayor aún en la tercera corona, si bien se trata de emisiones muy limitadas, ya que representan apenas el 0,07% del total, pero los cobros son casi cuatro veces superiores.

Podemos suponer que en la se-

gunda corona los municipios deben enfrentar a una cantidad mayor de población de bajos recursos que en los de la tercera corona. Esto se justifica si percibimos que en ésta no existe emisión alguna para villas por parte de EDESUR y que en los casos de EDENOR representan solamente el 0,06 por ciento de los avisos y el 0,26 por ciento de los cobros.

Cuadro N° 10. EDESUR: Barrios carecientes (B2 y C) Dinámica de emisiones y cobros. Entre trimestres. 1994-98

| Edesur B2 y C Trimestres | Dinámica | |
|-----------------------------|----------|---------|
| | Emitido | Cobrado |
| 1° a 2° | 65,98 | 103,34 |
| 2° a 3° | 40,74 | 37,42 |
| 3° a 4° | 21,21 | 23,92 |
| 4° a 5° | 34,72 | 27,45 |
| 5° a 6° | -15,41 | 6,83 |
| 6° a 7° | 14,17 | 4,07 |
| 7° a 8° | -2,88 | 3,26 |
| 8° a 9° | 17,45 | 7,56 |
| 9° a 10° | -12,78 | -6,98 |
| 10° a 11° | 7,19 | 7,06 |
| 11° a 12° | -1,64 | -3,30 |
| 12° a 13° | -4,65 | 3,55 |
| 13° a 14° | 1,11 | -6,61 |
| 14° a 15° | 6,56 | 7,50 |
| 15 a 16° | -0,24 | -4,00 |

Fuente: Elaborado con datos provistos por ENRE y EDESUR

c) La dinámica del cumplimiento

Si observamos el cumplimiento en el tiempo encontramos, en términos generales, el incremento de las emisiones y los cobros en los primeros trimestres de aplicación del AM y su disminución posterior. Sin embargo se observan situaciones diferentes.

La dinámica¹⁵ de los barrios (B2 y C) de EDESUR muestra un fuerte paralelismo entre emisiones y cobros, luego de un crecimiento notable de éstos en el primer mo-

mento (**cuadro N° 10**). Las villas muestran diferencias entre las dos empresas (**cuadro N° 11**): en el caso de EDENOR, luego de un primer período muy desperejo, cuando crecen más las emisiones que los cobros, se percibe un cierto paralelismo, con leve tendencia al mayor crecimiento de éstos. En las villas que corresponden a EDESUR ambas variables crecieron en forma zigzagueante, si bien las emisiones con tendencia a crecer y los cobros a disminuir. Esos últimos se interrumpen en el 11° trimestre.

¹⁵ Esa dinámica está calculada como el crecimiento entre los trimestres de aplicación del AM.

Cuadro N° 11. EDENOR Y EDESUR: Villas (AyB1). Dinámica de emisiones y cobros. Entre trimestres, 1994-1998

| Trimestres | EDENOR | | EDESUR | |
|------------|---------|---------|---------|---------|
| | Emitido | Cobrado | Emitido | Cobrado |
| 1° a 2° | 860,20 | -78,24 | 117,06 | -73,14 |
| 2° a 3° | -67,20 | -58,18 | -0,73 | -10,54 |
| 3° a 4° | 355,86 | 307,21 | 27,48 | -73,45 |
| 4° a 5° | -48,67 | -84,66 | 64,26 | 1,26 |
| 5° a 6° | 10,20 | 222,76 | -33,36 | -75,26 |
| 6° a 7° | -36,27 | 130,94 | -10,14 | 1,75 |
| 7° a 8° | 17,23 | -9,06 | 3,67 | -100,00 |
| 8° a 9° | 116,08 | 54,75 | 42,40 | |
| 9° a 10° | -33,58 | -39,22 | -25,35 | -100,00 |
| 10° a 11° | -4,68 | 53,42 | -19,17 | |
| 11° a 12° | 1,79 | -22,59 | 8,14 | |
| 12° a 13° | 52,93 | 36,77 | 47,56 | |
| 13° a 14° | -21,80 | -39,60 | -25,63 | |
| 14° a 15° | -11,35 | 35,27 | -12,42 | |
| 15 a 16° | 53,02 | 56,85 | 61,88 | |

Fuente: Elaborado con datos provisto por ENRE y EDESUR

Una mirada global muestra que la mayor parte de las emisiones y de los cobros se dan en los primeros trimestres, mientras que sus ausencias son mayoritarias en la segunda mitad del período. El cumplimiento de los usuarios de las villas es decreciente en el tiempo. Puede afirmarse que comenzó con cierta relevancia y fue, rápidamente, perdiendo peso, salvo en algunos pocos casos, hasta dejar totalmente de pagar.

6. Conclusiones

Hemos mostrado como se ha institucionalizado lo que puede

considerarse una carga de naturaleza mercantil para la población de bajos recursos que tiene problemas para insertarse formalmente en el servicio de distribución eléctrica. Ello resulta de dos aspectos de la regulación: el establecimiento de condiciones económicas de acceso y mantenimiento en el servicio y la falta de reconocimiento de la existencia de población en condiciones de pobreza, impedida o dificultada para acceder a esas condiciones.

La reglamentación exige el cumplimiento de las tarifas establecidas. En caso de que no fuera posible, quienes no cumplan, para mantenerse en el servicio deben,

además de cubrir esos pagos, enfrentar un interés de 1,5% por pago fuera de término. Si aún no cumplieren, pasado el mes se les retirará la conexión y, si tiene más de una suspensión en doce meses corridos, se les exigirá un depósito de garantía para volver al servicio.

Si la población cae en incumplimiento por no tener, coyuntural o estructuralmente recursos suficientes, no existe ninguna medida que contribuya a resolver esa situación. Por lo contrario, las normas han permitido una evolución de las tarifas que ha afectado en forma mayor a los usuarios residenciales de menores consumos. Esa falta de reconocimiento se percibe en la prohibición o eliminación de subsidios que pudieran contribuir a bajar la carga mencionada. La prohibición de subsidios cruzados, que significa aparentemente un tributo ideológico en el sentido de que todos deben pagar su consumo, elimina una posible orientación solidaria. Vale la pena conocer que ese instrumento no ha sido abandonado en otros paí-

ses que han reformado sus regulaciones eléctricas en los últimos años¹⁶. Algunos subsidios directos que fueron aplicados con anterioridad ya no existen. El AM, que significa un subsidio directo, ha sido establecido, expresamente como excepcional y temporal.

La gestión estatal del servicio reconocía, aunque en forma tímida y contradictoria, una suerte de derecho de ciudadanía para el consumo de esos bienes considerados necesarios para la vida urbana. La imposibilidad de garantizar el cumplimiento de ese derecho llevó a un comportamiento, normalmente perverso, basado sobre la permisividad de consumos ilegales. No es el momento de evaluar ese comportamiento dentro del conjunto de la gestión de las empresas (Pírez, 2000a), solamente tengamos en cuenta ese hecho que explica que cuando se realizó la privatización, como hemos visto, una parte importante de la población de bajos recursos estaba vinculada irregularmente con la distribución de electricidad.

Esas condiciones tampoco se tu-

¹⁶ En Francia, la última reglamentación eléctrica ha creado una tarifa social para las familias de menores recursos ("tarifa especial : producto de primera necesidad"), y ha consolidado mecanismos de ayuda transitoria para las "familias en situación precaria". Desde hace 10 años, además, se obliga a la empresa a mantener por un tiempo un servicio mínimo a las familias que no pueden pagar su factura. En el Brasil no ha desaparecido la tradición de los subsidios cruzados, pese a que existe una norma federal que los limita. La tarifa social existe en todas las empresas del país. En Minas Gerais, por ejemplo, la tarifa residencial, que se sitúa en 127,24 R/MWh, es de 114 R (10,45% menos) para los consumos comprendidos entre 100 y 180 KWh, de 76 R (40,27% menos) entre 31 y 100 Kwh, de 44 R (65,42% menos) hasta 30 Kwh y de 74 R (41,84% menor) para el consumidor rural. Ese subsidio cruzado se organiza en la escala regional (Coing, 2000).

vieron en cuenta por la normativa destinada a regular los consumos clandestinos. Esta dispuso, como vimos, que en el caso de conexiones ilegales, para continuar con el servicio se debía abonar el consumo no pagado (hasta cuatro años antes) con un plus de hasta el 40% y un interés del 1,5%, en lo que se llamó la “factura complementaria”. Además, si se trataba de un titular precario, es decir sin propiedad o alquiler formal en la vivienda, debería dar un depósito equivalente a los dos últimos meses consumidos.

Junto con esa definición de naturaleza privada mercantil, la legislación introduce un segundo encuadre del consumo clandestino: su tipificación penal vía su calificación como un hurto. Ese tratamiento del consumo clandestino como delito conduce a una posible criminalización de una situación social de necesidad.

Si se tienen en cuenta los antecedentes y las normas sancionadas, no es difícil comprender el impacto que significó su aplicación indiscriminada y la consecuente emergencia de fuertes conflictos sociales al comienzo de la gestión privada.

Lo anterior derivó en un conflicto político dada la forma de la reivindicación y la politización que se dio en momentos electorales, obligando a la intervención de las instancias descentralizadas del estado (provincia y municipios) junto con el gobierno federal. Esa inter-

vención se produjo a partir de la necesidad de apagar un conflicto que no había sido previsto, pese a que se conocía la gravedad del problema. Remarquemos que la controversia planteada en forma mercantil - penal, se transformó en un conflicto social y político. De esta forma fue posible superar, justamente, los límites de la definición mercantil - penal de la relación.

El conflicto definió dos intereses claros y, en esa coyuntura, contrapuestos: el interés de la población para recibir el servicio y el de las empresas para percibir los pagos que le garantizan las normas. De allí que el AM tuviera dos objetivos fundamentales: regularizar el consumo y permitir el cobro de los consumos clandestinos anteriores. El mecanismo utilizado permitió evitar los costos que las normas imponen a los usuarios clandestinos para la regularización del servicio.

Sin embargo, ese instrumento muestra una primera limitación dada, justamente, por su carácter de instrumento excepcional y temporal. A ello se suma una cobertura limitada, en particular, frente al crecimiento de la necesidad y de la muy probable (no podemos afirmar otra cosa por inexistencia de información) ampliación de los consumos clandestinos. Esas limitaciones se compensan con la generación de recursos para aplicar al pago de los consumos de la población no plenamente regulari-

zada.

El AM no reconoce situaciones de imposibilidad o dificultad para el pago con base sobre las condiciones económicas de la población. Esta es, por ende, su verdadera limitación, dado que su aplicación, aun exitosa, no elimina las causas de una parte importante de las situaciones que llevaron a generar la clandestinidad. Es decir, el éxito del AM permite la incorporación regular en el servicio, pero no garantiza necesariamente la continuidad de la población de bajos recursos.

El objetivo de resguardar los ingresos de las empresas se cumple. En primer lugar, éstas recuperan la energía consumida clandestinamente con anterioridad, hasta cuatro años antes de la privatización según la ley, y que fue evaluada en el AM en la suma de veinte millones de pesos para cada una. En segundo lugar, la regularización del consumo les permite cobrar o dejar de prestar el servicio. En tercer lugar, en los casos no incorporados individualmente, cubren los incumplimientos con los recursos del Fondo. En cuarto término, las empresas pueden aplicar recursos generados sobre la base del AM para financiar obras de infraestructura en los barrios incluidos en el censo. Esto significa un subsidio a la inversión empresarial.

En tanto procedimiento de regu-

larización, el AM demostró ser un proceso "barato": se instrumenta como un subsidio temporal sobre la base de ingresos públicos derivados de la misma regularización, sin que se apliquen recursos que competirían con otros usos o que serían atacados de ilegitimidad en una mirada restrictiva del gasto público. El cumplimiento de los usuarios que se regularizaron plenamente (B2 y C) fue suficiente¹⁷ como para que los recursos del fondo pudieran aplicarse a sus diferentes usos en forma amplia.

Más allá de esas ventajas, la información que hemos analizado indica importantes limitaciones en los cumplimientos. En particular, las diferencias de recuperación de costos de energía en los diferentes tipos de usuarios dentro del AM. Los usuarios regularizados (B2 y C) cumplieron con la casi totalidad de sus compromisos, de manera análoga al universo general. Así, entre 1994 y 1998 ese objetivo se logró. Los otros dos grupos no lo hicieron. El grupo de transición (doce pesos) cumplió en unas dos terceras partes, mientras que los grupos A y B1 prácticamente no presentaron pagos relevantes, salvo en algunos municipios.

Interesa entender qué pasó en esos casos. En primer lugar podemos suponer que existe un comportamiento particular en los grupos B2 y C y "doce pesos". Por lo contrario, quienes están vincula-

¹⁷ Recordemos que significaron más del noventa por ciento de las emisiones y la casi totalidad de los pagos en los casos de la empresa EDESUR.

dos por medio de medidores colectivos no cumplieron con sus responsabilidades de pago. Si nos preguntamos por las diferencias entre esos grupos, podemos pensar que existen razones objetivas y subjetivas. Dentro de las primeras no es posible desechar a las diferentes situaciones económicas, aunque no tenemos información en ese sentido. También debe tenerse en cuenta la aplicación en los asentamientos B2 y C en forma plena de las normas de la regulación respecto de los incumplimientos. Si atendemos a las razones que llamamos subjetivas debemos referirnos a la valoración de la inserción formal plena en el servicio por parte de la población. Esa valoración es parte de un movimiento (como un intento) de integración social que se corresponde más que con los derechos con los cumplimientos en el mercado: integración social como clientes, frente a integración como ciudadanos. En ese sentido, los usuarios B2 y C, son quienes pueden atribuirse esa plena integración y, en consecuencia, sentirse motivados a mantenerla. El grupo “doce pesos”, a diferencia del anterior, está en transición. Transición no acabada de “clandestino” a cliente. Eso podría significar, también, una transición no terminada en el cumplimiento de los pagos.

El caso de los usuarios A y B1,

de fuerte incumplimiento, puede ser interpretado en esas dos tensiones. Por una parte las condiciones económicas de la población. Pero, junto con ellas, otras situaciones. La instalación de medidores colectivos parece haber disminuido el nivel de involucramiento y, por ende, de responsabilidad de los miembros individuales de esos grupos. Esto se debería a que los medidores colectivos confunden situaciones individuales (tamaños familiares, actividades económicas domiciliarias, etc.) y consecuentemente consumos distintos. Pero además, en la medida en que la población crea que se legitima socialmente por su definición como clientes individuales, ese instrumento, que no aporta legitimación por vía de la clientela individual, no otorgaría tampoco la sensación de integración social a través del mercado.

No puede descartarse el abandono de ese particular mercado por parte de las empresas. Esto estaría asociado, fundamentalmente, con que esos consumos son cobrados en definitiva con la aplicación de los recursos del fondo. También podrían incidir ciertas dificultades para hacer materialmente efectivas las relaciones con esa población¹⁸.

Si lo anterior fuese cierto, estaríamos ante un instrumento que no logra resolver la situación de la población más excluida. Ello se

¹⁸ Tanto funcionarios de las empresas distribuidoras como de algunos de los municipios mencionan los problemas de seguridad que se presentan a los empleados de las distribuidoras que quieren ingresar en las villas.

debe, en primer lugar, a su carácter excepcional y temporal. Ha definido el problema como una situación coyuntural de clandestinidad (y aun de criminalidad) y no como un efecto de una situación (más que coyuntural) de pobreza. En tal sentido, la apuesta que supone intentar una respuesta que no sea plenamente mercantil ni caiga en la penalización de los comportamientos sociales, parece limitada para enfrentar el problema inicial. La continuidad que implica la adenda así lo indicaría.

Si las hipótesis subjetivas que hemos mencionado fueran ciertas, si la población ha sido convencida que su legitimidad social está vinculada con su carácter de cliente (de cliente cumplidor, además), un instrumento como el AM podría disminuir los conflictos pero, desgraciadamente, no elimina-

ría los problemas ya que no ataca a las condiciones socioeconómicas que están por detrás de los comportamientos clandestinos.

Estas hipótesis llevan a preguntarse, particularmente con base sobre el conocimiento parcial que tenemos, cómo evolucionará este asunto. Se trata no sólo de qué pasará con la adenda del acuerdo, sino sobre todo con la población que continúa consumiendo clandestinamente (que existe aun reconocida por las empresas) y que puede suponerse que se está incrementando dados los resultados sociales de la dinámica económica del país, particularmente dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Bibliografía

Abeles, Martín, 2000, "Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados" en VVAA.

Privatizaciones e impacto en los sectores populares. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Coing, Henry, 2000, "Réformes du Secteur Eléctrique: au Brésil, en France et au Vénézuéla", en *Semaine Brésil 2000*, París, octubre de 2000.

EDENOR, 2000, *Memoria y Balance General 1999*, Buenos Aires.

EDESUR, *Memoria y Balance* de 1992 a 2000.

ENRE, s.f.a, *Anuario 1993/94*, Buenos Aires.

ENRE, s.f.b, *Anuario 1997*, Buenos Aires

Legisa, Juan, 2000, "La transformación del sector eléctrico sus efectos sobre los sectores populares" en en VVAA, *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Pírez, Pedro, 1994, *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina – CENTRO, Buenos Aires.

Pírez, Pedro, 1999, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" en *EURE*, Vol. XXV, N° 76, Santiago de Chile, diciembre.

Pérez, Pedro, 2000a, *Servicios urbanos y equidad en América latina. Un panorama con base en algunos casos*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 26, CEPAL, Santiago de Chile.

Pérez, Pedro, 2000b, "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960" en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 157, abril-junio, Buenos Aires.

