

FUERA DE CONTROL

La regulación residual de los servicios privatizados

Por Mabel Thwaites Rey y Andrea López

. Editorial **Temas**, Buenos Aires, 2003. ISBN 987-9164-83-0.

ÍNDICE

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: LA VUELTA DEL MERCADO AL PRIMER PLANO

LA OPCIÓN PRIVATIZADORA

CONSUMIDORES VS. CIUDADANOS

EFICIENCIA EMPRESARIA VS. EFICIENCIA SOCIAL

COMPETENCIA Y REGULACION ECONOMICA

MAS ALLÁ DEL MERCADO: LA REGULACIÓN SOCIAL

CAPÍTULO 2: PRIVATIZACIONES “A LA ARGENTINA”

LA URGENCIA PRIVATIZADORA

LA REGULACIÓN RESIDUAL

¿SERVICIO PÚBLICO O INDUSTRIAS REGULADAS?

REGULANDO TARIFAS

LOS COSTOS DE INVERTIR

EL ENDEUDAMIENTO PRIVADO

LA "DEFICIENTE" EFICIENCIA

LA AUSENTE REGULACION SOCIAL

"OPORTUNISMO GUBERNAMENTAL" VS. "OPORTUNISMO EMPRESARIO"

SEGURIDAD POLITICA Y OPORTUNISMO

CAPÍTULO 3: LOS ENTES DE CONTROL

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ENTES

LOS RIESGOS DE CAPTURA

LA ASIMETRÍA INFORMATIVA

LOS ENTES Y LA DEFENSA DE LOS USUARIOS

LA "ORIENTACIÓN AL CLIENTE"

LAS ENCUESTAS DE OPINION

LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

EL DERECHO A PARTICIPAR

EL SALDO DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA

CAPÍTULO 4: LOS SERVICIOS EN LA ERA POST-CONVERTIBILIDAD

LA LEY DE "EMERGENCIA ECONÓMICA"

LA COMISIÓN RENEGOCIADORA

EL INFORME BIAGOSCH

AUMENTOS FRUSTRADOS

BALANCE DE LA REGULACIÓN EN LA POST-CONVERTIBILIDAD

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

. Editorial **Temas**, Buenos Aires, 2003. ISBN 987-9164-83-0.

PREFACIO

Este libro se ha realizado en el marco del proyecto *“El Estado argentino: balance y comparación de las reformas de primera y segunda generación”*, financiado por el programa UBACyT (Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Buenos Aires) y radicado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Actualmente forman parte del proyecto: Mabel Thwaites Rey como directora, Oscar Oszlak como co-director y Andrea López y Hernán Ouviaña como integrantes. Aunque las autoras somos las únicas responsables del resultado final de este trabajo, queremos agradecer el aporte de todo el equipo de investigación y destacar, muy especialmente, la valiosa contribución de nuestra querida amiga y colega Ruth Felder, con quien además compartimos la publicación de algunos artículos sobre la temática abordada. También merece nuestro caluroso reconocimiento Aníbal Corrado, por su decisiva y esmerada participación en la recopilación y sistematización de datos y en la coordinación del trabajo final. Agradecemos a nuestras familias, amigos y colegas el apoyo y aliento que nos brindaron para completar la tarea propuesta.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2001, el colapso de la Convertibilidad dejó al desnudo los males gestados por las políticas neoliberales aplicadas en la Argentina durante la década de los 90. La herramienta estelar de esos años fue la privatización de las empresas estatales, esgrimida – junto a la paridad cambiaria- como la panacea universal capaz de resolver todos los dilemas de la economía nacional. Sin embargo, el virulento derrumbe de la totalidad de las variables políticas, sociales y económicas gestadas por el neoliberalismo mostró de inmediato la falacia de haber convertido a las privatizaciones en una suerte de demiurgo creador de riqueza y felicidad. Lejos de ello, la crisis tornó mas evidente que nunca la incompatibilidad entre un esquema pensado para que las empresas obtengan una alta rentabilidad y las necesidades sociales ligadas a la prestación de los servicios públicos esenciales.

Cuando durante los años ochenta se fue conformando el consenso social en torno a la privatización de los servicios, las empresas públicas estaban en un estado de desinversión y desgobierno incuestionable y sus servicios eran de una calidad paupérrima. Instalar, entonces, el discurso privatista fue relativamente fácil, ya que con solo comprobar cómo habían sido gestionados los servicios era tangiblemente verosímil creer lo que prometía el “Consenso de Washington” para todo el mundo. Esto quiere decir que la reiterativa prédica de los propagandistas mediáticos de las privatizaciones no caló en la sociedad solo por las virtudes comunicacionales de algunos portavoces del pensamiento neoliberal. Triunfó porque pudo articular una lectura “de sentido común” para salir de ese presente signado por la inflación y los malos servicios. Está claro que el Estado al que se denostaba tenía bien ganado el repudio colectivo. El problema es que al entronizarse la lectura neoliberal quedaron sin espacio las perspectivas que planteaban salidas alternativas a un estatismo anquilosado.

Con ese ímpetu arrollador que logró una fuerte hegemonía, mientras se domaba al monstruo inflacionario con la Convertibilidad¹ y crecían las veleidades de primer mundo, se produjo un fenomenal traspaso de activos públicos al sector privado, con las consecuencias que luego habría que padecer. La política reformadora emprendida por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) fue la culminación de tendencias estructurales gestadas desde mediados de la década de los '70, en tensión con las crisis y mutaciones de la economía mundial. Significó una verdadera estrategia político-económica que completó la tarea de demolición emprendida por la dictadura militar (1976-1983), resituó las bases de dominación social de un modo claramente desfavorable a los sectores populares, definió nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal y configuró un cambio profundo de las fronteras entre el Estado y la sociedad que se habían configurado durante medio siglo en la Argentina. Esta política implicó el mas audaz y radicalizado ajuste del aparato estatal conocido hasta entonces: en menos de un lustro se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, mil kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte del gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, la mayor petrolera estatal (YPF), cuatro empresas petroquímicas, las principales líneas y ramales ferroviarios de pasajeros y de cargas, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa

¹ Tras un trámite legislativo vertiginoso, en los últimos días de marzo de 1991 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23.928. En su artículo 1º decía: *"declárase la convertibilidad del austral con el dólar de los Estados Unidos de América a partir del 1º abril de 1991, a una relación de diez mil australes (A 10.000) por cada dólar, para la venta, en las condiciones establecidas por la presente Ley"*. El propósito de esta norma, al consagrar parlamentariamente un régimen bimonetario y anunciar al país y al extranjero la definición de un tipo de cambio fijo, fue crear un contexto de confianza en torno a: (a) La durabilidad del nivel de paridad cambiaria, ya que sólo una nueva ley la podría cambiar; (b) La demostración (a los actores económicos externos e internos) de la fuerte convicción del gobierno de mantener, al costo que fuera, su audaz apuesta de estabilidad (de precios básicos, cambiaria y monetaria).

carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo, un hotel, el correo y la red de treinta y tres aeropuertos de todo el país.

Lejos de cumplir con las promesas esgrimidas para legitimarlas, las privatizaciones no aportaron todas las soluciones que sus propulsores dijeron que iban a traer. Tampoco se hicieron respetando los “manuales privatizadores” por entonces en boga. Pero esto no quiere decir que sus peores consecuencias sean atribuibles a que los funcionarios argentinos se apartaron de las correctas recetas, como aducen los fieles del credo neoliberal para justificar el disgusto colectivo. Significa, en cambio, que la manera de privatizar en concreto, en un lugar y tiempo dado, es la que la teoría permite cuando se la pone en práctica. Este es el capitalismo periférico “realmente existente” y así –y no de otro modo- se hicieron las privatizaciones alguna vez imaginadas en sesudas elucubraciones de expertos. Que quede claro: no es que el ideario liberal haya sido nuevamente mal aplicado por una pléyade de políticos ineptos y corruptos (que abundaron), como pretenden sus defensores. No es que la teoría sigue siendo válida e impoluta y los que fallaron fueron los hombres que la aplicaron (aunque éstos tampoco nos merezcan el más mínimo crédito o respeto). La cuestión es entender que la teoría neoliberal es aquella que, cuando se aplica de la forma que sea, produce resultados desastrosos para la mayoría de los pueblos que son sus víctimas. No hay otro neoliberalismo “bueno”: es este que es.

En los manuales privatizadores se afirma que las privatizaciones le sirven a la gente para mejorar los servicios, para acrecentar la competencia, para que haya pujantes inversiones y para que los usuarios paguen menores tarifas. Sin embargo, las privatizaciones efectivas que se hicieron en la Argentina no respondieron a estos patrones teóricos, porque cuando éstos pretenden ser aplicados en contextos económica y políticamente débiles y periféricos, lo que salta a la vista es que al predominar el afán de lucro privado por sobre el bien común, la calidad y el precio de los servicios se subordinan completamente a la lógica de la ganancia capitalista y, con ello, pierden los ciudadanos-usuarios y pierde la sociedad.

En la Argentina, las privatizaciones se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa, brindarle oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrado y para sellar la alianza entre los sectores externos –principalmente acreedores que querían canjear papeles devaluados por activos rentables y empresas prestadoras extranjeras- y los internos –los llamados “capitanes de la industria” o “patria contratista”- fuertemente beneficiados en los años precedentes por las políticas del Estado vía subsidios, promociones y contrataciones diversas.

Privatizar y sacarle funciones de control al Estado resultaron así las formas más eficaces para, además de abrir la puerta a negocios rentables y de ínfimo o nulo riesgo empresarial, achicar el gasto público y, en especial, limitar sustancialmente la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos, que históricamente había logrado expresarse a través del Estado. La reapropiación por parte del “mercado” de tareas realizadas por el sector público supuso, de tal modo, un drástico reacomodamiento de las posiciones relativas entre los distintos actores sociales. Hacia “atrás”, significó la consagración de un determinado nivel de relación de fuerzas sociales –lo que permitió imponer cierta redefinición y no otra- y hacia “adelante”, porque las transformaciones ocurridas, a su vez, reforzaron la disparidad de poder y agravaron la situación de las mayorías populares.

La perspectiva pro-mercado dominante en los noventa tenía un supuesto implícito muy fuerte: la máxima flexibilización de los compromisos y exigencias a los privados, de modo de poder garantizar inversiones y ganancias para el capital. Esto conllevó no solo el establecimiento de reglas contractuales muy favorables para las operadoras de los servicios, sino un clima general de interpretación de cláusulas y condiciones en función de los reclamos y necesidades empresarias. La “flexibilidad” respecto a las obligaciones privadas se complementó con el

respeto irrestricto a la “seguridad jurídica” (en rigor, política) de las disposiciones beneficiosas para las prestadoras, que son las que imponen deberes para el Estado y para los ciudadanos usuarios, y la correlativa inseguridad para estos últimos.

Un claro ejemplo de este desbalance de poder social lo constituye la notoria debilidad con que el Estado encaró su nuevo papel de “regulador” de la economía. Muy lejos de establecerse los proclamados mecanismos fiscalizadores claros y de crearse órganos de control público independientes, capaces de supervisar con rigor la prestación de servicios monopólicos, la política de regulación argentina constituyó un eje virtualmente *residual*. Porque las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que, de ningún modo, debían desalentar a los posibles inversores ni perturbar a los prestadores.

Otra constante fue la tendencia a adaptar las normas establecidas a la “realidad” impuesta por los interesados, oferentes, adjudicatarios y concesionarios, por sobre la preeminencia del interés general que, en teoría, debería expresar el Estado. Las marchas y contramarchas, los “retoques” en los pliegos, la alteración de cronogramas, son testimonios incontrastables de la preeminencia absoluta del interés privado desde el inicio mismo de cada proceso. Pero más aún, la convalidación de déficit graves de los contratos, la adaptación de las exigencias pactadas a las “posibilidades” de los privados y la renegociación de las cláusulas para blanquear los incumplimientos empresarios en las metas de obras e inversión, todo ello en desmedro de las prestaciones ofrecidas a los ciudadanos-usuarios e, incluso, de los ingresos públicos, más la debilidad palmaria de los entes de regulación, testimonian esta supremacía de poder de los grandes grupos económicos que se plasma en el propio Estado.

De modo que los intereses de los ciudadanos-usuarios fueron sistemáticamente subordinados o lisa y llanamente desconocidos. Porque el “privatismo realmente existente” redefinió negativamente el sentido de lo público como garantía de acceso a los bienes y servicios esenciales y, por ende, de cohesión social. El paso a la gestión privada de los servicios públicos privilegió la lógica mercantil por sobre la consideración de la eficiencia social. Esto no solo trajo aparejado problemas específicos en cuanto al acceso a los servicios por parte de los segmentos de la población que no pueden costearlos y a la fijación de prioridades para la extensión y mejora de las prestaciones, sino serias cuestiones macroeconómicas. En efecto, las tarifas que cobran, el nivel de empleo que generan, los proveedores que contratan, los impuestos que pagan, las utilidades que remiten al exterior, las deudas que contraen, etc., tienen un impacto de gran magnitud sobre el funcionamiento económico global.

Tras el derrumbe económico, político y social de fines del 2001², la Ley de Emergencia Económica -sancionada el 6 de enero de 2002- fue el primer producto de una nueva realidad que daba cuenta del quiebre de la ecuación económica sobre la que se basó el modelo de privatizaciones. Así, en primer lugar la ley dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar y las indexatorias basadas en índices de precios de otros países, que afectaban a la totalidad de las tarifas de servicios. Y también dispuso la renegociación de todos los contratos, en función de

² A comienzos de diciembre, cuando se confirmó que el FMI no aportaría un préstamo por unos U\$S 1300 millones, se intensificó la fuga de divisas hacia el exterior. El ministro Domingo Cavallo dispuso entonces restringir totalmente el movimiento bancario, implementando lo que popularmente se denominó “el corralito” y que, de hecho, redujo hasta límites insospechados la circulación de dinero en efectivo y obligó a una bancarización compulsiva de la población para poder efectuar transacciones económicas normales. Esto generó un malestar muy grande, que se sumó a la crisis política que se arrastraba desde las elecciones legislativas de octubre (el 40% de la población no votó o lo hizo en blanco o impugnando, configurándose el llamado “voto bronca”) y al agravamiento de la situación social. El descontento eclosionó en las jornadas del 19 y 20 de diciembre, donde confluyeron con sus reclamos los sectores más pauperizados (“piqueteros”), las capas medias empobrecidas y los que vieron sus ahorros atrapados en el “corralito”. Así, se produjeron manifestaciones espontáneas al compás de ruidosas cacerolas (los “cacerolazos”), que confluyeron en la plaza de Mayo, donde asesinaron a varios manifestantes. Esto provocó la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, el 20 de diciembre de 2001.

algunos criterios taxativos: 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.

Se abrió, a partir de entonces, un largo –y aún inconcluso- proceso de pujas entre las empresas, los usuarios, el gobierno y los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (presionando para rediseñar a su criterio las salida caótica de la Convertibilidad) para definir un nuevo nivel tarifario y de prestaciones acorde con la situación del país, sin que se encontrara una fórmula satisfactoria para ninguna de las partes.

La pregunta abierta desde entonces es cómo se redefine la prestación de los servicios públicos en la Argentina, y más allá de la propiedad, cómo queda planteada la cuestión regulatoria.

En el presente trabajo pasamos revista a los criterios teóricos de la regulación, tomando el caso argentino como referencia empírica para ilustrar los nudos problemáticos más significativos. El análisis acentúa las cuestiones relativas a los cuatro servicios de red domiciliaria: luz, gas, agua y teléfonos, aunque también se hace mención a aspectos más generales, que involucran a todos los servicios públicos privatizados.

En la primera parte se revisan los conceptos centrales de la teoría regulatoria y los debates generados en torno a las nociones de regulación económica y regulación social. Precisamente, el desarrollo de esta última es uno de los aportes más significativos y novedosos que pretende aportar este libro. En la segunda parte se analizan con mayor detenimiento las características del modelo regulatorio en la Argentina, con abundantes ejemplos sobre las prácticas específicas relativas a los servicios en red señalados. Un tercer capítulo efectúa el estudio de los entes reguladores respectivos, poniendo especial énfasis en la experiencia de participación de los usuarios en el control de los servicios privatizados y las posibilidades de su desarrollo futuro. En un capítulo aparte se considera el reciente proceso de renegociación abierto tras la Ley de Emergencia Económica de enero de 2002. Finalmente, se dedica una sección a las conclusiones y propuestas.

CAPITULO 1

LA VUELTA DEL MERCADO AL PRIMER PLANO

LA OPCIÓN PRIVATIZADORA

Tras la segunda post-guerra, la mayoría de las economías capitalistas –Argentina incluida– experimentó un proceso de expansión de las actividades y del tamaño del Estado. En el marco de un patrón de acumulación de capital caracterizado por el impulso a la industrialización y por la complejización de la estructura social, la prestación estatal de servicios públicos se convirtió en un punto de apoyo central que permitió conjugar mecanismos explícitos e implícitos de subsidio a la acumulación de capital, con un proceso de *ciudadanización* por el cual la población fue adquiriendo derechos básicos a la prestación de servicios y a la provisión de ciertos bienes, definidos independientemente de su poder adquisitivo. En este proceso, el Estado se constituyó a la vez en prestador y –al menos formalmente– en garante del acceso a los servicios por parte de todos los habitantes en su calidad de ciudadanos. La emergencia de esta categoría de *ciudadanos-consumidores* instituyó una de las principales formas de articulación entre Estado y sociedad y expresa, precisamente, uno de los núcleos implícitos del debate actual acerca del papel que debe asumir el Estado una vez transferida la gestión directa de los servicios públicos al sector privado.

Una de las premisas que guió, en gran parte del mundo, al modelo estatal de prestación de los servicios establecía que, si se proporcionaban gratuitamente o a precios subsidiados, los costos de producción debían afrontarse con recursos públicos. Con el transcurso del tiempo, en la medida en que los ingresos estatales no resultaron suficientes para satisfacer las demandas crecientes de acceso a bienes y servicios, el discurso que reconocía derechos universales empezó a ser cuestionado. La “crisis fiscal” sobreviniente, unida al grado variable de satisfacción con el desempeño del Estado como prestador y a las grandes diferencias producidas en el proceso de incorporación social a mejores estándares de vida, pusieron en tela de juicio los alcances concretos de la concepción universalista.³ Estas contradicciones contribuyeron a revertir, en el nivel mundial, el consenso logrado por el modelo estatal de corte interventor-protector y a legitimar las teorías neoconservadoras, dando por resultado un movimiento favorable a la retirada estatal tanto del sector productivo como del sector servicios, que afectó de manera directa los términos del compromiso social articulado a partir del Estado de Bienestar.⁴

Para evitar las crecientes demandas que en los esquemas de bienestar recaían sobre el Estado y a la vez quitar los recursos de manos de los burócratas –considerados constitutivamente incapaces de velar por otro interés distinto del propio–, los procesos más radicales de reformas combinaron la extensión del mercado con un Estado despojado del compromiso considerado *excesivo*, tanto con la economía como con la provisión de oportunidades (Held, 1992). A diferencia de las estrategias más tradicionales de racionalización administrativa, la privatización se propuso como la solución excluyente frente a los problemas de la gestión estatal de los servicios públicos. No se trataría ya de responder a las *patologías burocráticas* mediante la reforma de las estructuras, funciones, normas y actitudes de la burocracia, sino de dejar actuar a las fuerzas del

³ Como destacan Torre y Gerchunoff (1988), sobre todo en los años ‘60 y ‘70, en América latina se asiste a la formación de un “Estado benefactor con características propias” que, pese a estar articulado en base a una “concepción universalista”, no completó su efectivización, como lo testimonian las vastas poblaciones que no recibieron nunca los beneficios del agua potable, el gas o la electricidad.

⁴ Los precedentes concretos de esta nueva tendencia aparecieron en los Estados Unidos, a fines de los años ‘70, bajo la administración de James Carter y su programa de liberalización de servicios en red, profundizado posteriormente por el gobierno de Ronald Reagan. En Gran Bretaña cobró impulso con el gobierno conservador de Margaret Thatcher y su vasto programa de privatizaciones de empresas públicas.

mercado a las que se les atribuyeron virtudes de eficiencia, innovación y posibilidad de elegir entre opciones diversas (Haque, 1996).

Comenzó así a ganar terreno la idea de que la deserción de la prestación estatal lograría, además, evitar los efectos deslegitimadores del funcionamiento de los servicios por debajo de las expectativas de los usuarios. Más aún, con este enfoque se podría superar la preponderancia histórica que se le había dado al punto de vista del proveedor –Estado- por sobre los intereses de los receptores. Según la visión que se quería superar, los servicios eran definidos y gestionados en función de los criterios de quienes los producían y las preferencias de los consumidores tenían muy baja prioridad en estos diseños. En contraposición, se aducía que la privatización entrañaba la posibilidad de que prestadores privados -con el aliciente brindado por el mercado- priorizaran el interés de los clientes (Haywood y Rodrigues, 1994).

Conviene entonces detenerse en la emergencia de la renovada categoría de “cliente-consumidor” que, como veremos, se contrapone a la más clásica de ciudadano.

CONSUMIDORES VS. CIUDADANOS

La verdadera transformación económica y política que implicó el Estado Benefactor Keynesiano supuso dos aspectos fundamentales: por una parte, la producción masiva de bienes destinados al consumo sostenida por el crecimiento sin precedentes de los consumidores (los propios trabajadores con capacidad adquisitiva); por otro lado, y complementariamente, el otorgamiento de derechos universales materiales al conjunto de la población, en lo que se conoce como proceso de "ciudadanización". Esto es, la garantía estatal del acceso a determinados bienes y servicios por el solo hecho de ser ciudadano, con independencia relativa de la capacidad adquisitiva determinada por el mercado.

La emergencia de la nueva categoría de “ciudadano-consumidor” apareció como uno de los rasgos principales de esta forma de articulación entre Estado y sociedad característica del modelo interventor-benefactor. Lo que aparecía en primer plano era el derecho universal a las prestaciones básicas que convertían, precisamente, a todo habitante en "ciudadano" y lo habilitaban -al menos formalmente- a ejercerlo. De este modo, parecía que determinados bienes y servicios, considerados básicos, estaban excluidos de las reglas del mercado, por lo que su prestación se resolvía a partir de la asunción directa por parte del Estado de la responsabilidad de brindarla.

No obstante la tremenda importancia que ha tenido en el plano discursivo-simbólico la existencia de derechos universales, su efectivización estuvo lejos de ser completa y varió según las sociedades. Al entrar en crisis el financiamiento de las instituciones que sostenían tal universalización, se puso de manifiesto el límite intrínseco del compromiso keynesiano: la propiedad de los recursos que la sociedad necesita para abastecer las necesidades de todos sus miembros sigue siendo privada. Así, mientras crecía la demanda de bienes y servicios por fuera de la lógica del mercado, no existía un correlato de ingresos estatales suficientes para proveerla, en la medida en que el Estado no era propietario de los medios de producción social imprescindibles para satisfacerla. Por eso debía obtener sus recursos por vía de impuestos que repercutían sobre la tasa de ganancia capitalista. La tensión entre la necesidad de garantizar la acumulación (con medidas pro-capitalistas) a la par que asegurar la legitimación (mediante el gasto público) derivó en lo que James O'Connor (1981) denominó como "crisis fiscal", ante la resistencia creciente de los capitalistas a “sostener” materialmente el compromiso keynesiano, pagando los impuestos correspondientes.

Una de las opciones teóricas para solucionar el “cuello de botella” planteado por la modalidad benefactora de intervención estatal, pasaba por la transformación profunda de las

relaciones sociales que trababan la apropiación colectiva, lo que equivalía a trascender el capitalismo con formas de propiedad social. Obviamente, la relación de fuerzas no permitió articular semejante paso, por lo que entre las opciones posibles para superar esta crisis primó la visión neoconservadora, cuyo planteo principal radicó en retornar a la centralidad del mercado como asignador eficiente de bienes y servicios, y como modo de morigerar las demandas sociales dirigidas al Estado. La supuesta vuelta a la "soberanía del consumidor" implicó dismantelar la noción de ciudadano en tanto portador igualitario de derechos exigibles, para sustituirla por otra que privilegia a quien tiene capacidad de consumo porque tiene recursos para satisfacerla. Es decir, ha significado una vuelta sin mediaciones a la lógica excluyente del mercado. Desde esta perspectiva, los criterios democráticos y de igualación social definidos políticamente, que en el modelo interventor-benefactor se colocaban como requisito previo a la situación de consumidor, son expulsados y en su lugar se instaura directamente la primacía de la posición individual relativa en el mercado.

Cabe aclarar que, en realidad, en el Estado Benefactor también prevalecía la lógica discursiva de la Soberanía del Consumidor, pero desde un planteo donde el acento estaba puesto en el consumo de masas, en un ciudadano que elegía libremente qué bienes escogía de las góndolas. Con la visión neoliberal, en cambio, el énfasis aparece puesto en el funcionamiento del "óptimo asignador", la mano invisible que ya no garantiza demanda para todos, sino "utilización eficiente de recursos".

Pero avancemos un poco más. Sabemos que no todos los "consumidores" tienen la misma capacidad de hacerse oír en el mercado. Hay dos categorías de consumidores: los privilegiados y los "pasivos". Estos últimos no tienen derechos, pero sí obligaciones; en cambio los primeros poseen el rasgo que los caracteriza y define: poder optar. Por ello, es preciso establecer una jerarquía en las categorías, ya que la igualdad en tanto ciudadano está por encima de su espacio en el mercado como consumidor, y no puede menoscabarla. Se trata, como veremos más adelante, de no absolutizar la soberanía del consumidor, cuando en la escala social hay otras prioridades en juego (por ej. el empleo, la satisfacción de necesidades mínimas para todos, o una trayectoria de crecimiento económica que alcanza su máximo en el mediano plazo).

Por otra parte, en la producción de bienes públicos debe quedar explicitado lo que se denomina "costo social de producción", esto es cuánto paga la sociedad cuando sus recursos son utilizados para producir un bien dado. Mas allá de cuánto cuestan las materias primas, instalaciones y salarios, cuando hablamos de costo social nos referimos a tomar conciencia de que la producción de un conjunto de bienes se hace a costa de sacrificar otras posibles combinatorias. Siempre hay, pues, una elección sobre algún orden de prioridades que podrá ser fijado democráticamente o por el mercado.

EFICIENCIA EMPRESARIA VS. EFICIENCIA SOCIAL

Como se verá, una de las características centrales del proceso privatizador en Argentina fue la transferencia de los servicios públicos en condiciones monopólicas. Dicha situación no es un dato menor, porque cuando se produce la privatización de monopolios, lo que aparece como evidente es la posibilidad cierta de obtener rentabilidad, pero en cambio nada indica que, *per se*, haya eficiencia en general, y menos aún eficiencia social. La eficiencia social supone minimizar costos para que lo ahorrado pueda ser destinado a fines de interés social, como el sostenimiento de los servicios para quienes no puedan pagarlos, su extensión a los sectores que carecen de ellos, el mejoramiento de la calidad de la prestación, o la reducción de los precios.

Y aquí cabe aclarar algunos conceptos. La eficiencia tiene que ver con la minimización de costos para la obtención de un producto o servicio determinado, con prescindencia del precio al

que después éste sea vendido. El precio, en todo caso, remite a la rentabilidad -o no- del producto pero no se relaciona directamente con la eficiencia. Otro dato a destacar es que el servicio se paga, es una mercancía, tiene un precio. Por supuesto que significará cosas distintas si lo paga directamente el usuario (precio) o si en cambio solo podemos asignarle un "precio sombra" (costo de producción, incluyendo costo de oportunidad)⁵.

En cambio, la idea de ganancia implica la existencia de un beneficio apropiable. En el caso de los monopolios, la inexistencia de competencia garantiza la posibilidad de fijar los precios -y por ende la ganancia-, con independencia de la eficiencia asignativa, remite a la posibilidad de obtener una tasa de ganancia mayor a la media, y por tanto, a la apropiación de una cuasi-renta.

En la actividad privada, normalmente los frutos de una gestión eficiente que ahorra recursos derivan en un aumento de las ganancias privadas y no en una mejora automática de la eficiencia social. Y ello es así porque una estructura monopólica le garantiza al propietario que el aumento de su eficiencia no podrá ser apropiado por sus competidores. En un mercado competitivo, la lucha por la mayor eficiencia, que implica tanto reducir costos como aumentar calidad, y generalmente ambos, está vinculada a la lucha por ganar porciones de mercado. Un empresario que obtiene un aumento de su eficiencia empresarial podrá decidir, en el marco de su estrategia comercial, bien mantener su tasa de ganancia y tratar de ganar en masa de ganancias aumentando sus ventas, o bien durante un período obtener una cuasi-renta. Pero aún en este segundo caso, sería suicida para él la utilización improductiva de esta última, porque en el mediano plazo la competencia alcanzaría su nivel de eficiencia, y le impediría seguir gozando de ella.

En el monopolio *per se* esta lógica no funciona y, bajo ciertas condiciones, la apropiación de cuasi-rentas puede mantenerse en el tiempo, a costa de una menor eficiencia social. De ello se desprende que únicamente regulando socialmente la prestación de una actividad monopólica se podrá apuntar a preservar la eficiencia social. Y es aquí donde aparece la cuestión del control de los niveles de eficiencia social y los problemas que plantea.

Sin embargo, cabe resaltar que aún en mercados donde existe una alta concurrencia de oferentes, como los bancos, las AFJP o las tarjetas de crédito, pero que se rigen por contratos de adhesión que deben aceptar los clientes sin poder modificar ningún término, la opacidad de las cláusulas, la enorme disparidad de información y de capacitación para interpretar las características técnicas de las ofertas y las estipulaciones legales que se da entre la empresa y el cliente, vuelven muy relativa a la competencia en términos del resguardo de los intereses de los usuarios y clientes⁶.

⁵ Otro debate "espinoso" suele ser el relativo a la utilización de la noción de precio como asignador eficiente (o no) de los recursos. Sin pretender agotar este punto, debemos tener absolutamente en claro que todos los bienes que no son de apropiación libre e ilimitada plantean algún tipo de resolución económica sobre su utilización. Y, salvo que se opte por alguna forma de distribución gratuita (en cuyo caso todavía quedará la definición del problema de las cantidades a repartir) nos aparecerá el tema de la determinación del precio. No podemos negar, entonces, el lugar que ocupa este indicador en la tarea de racionalizar la oferta existente entre los posibles consumidores (entendiendo esta toma de decisiones tanto en términos individuales como colectivos); se trata de una señal insoslayable, lo cual no quiere decir que lo reifiquemos en su expresión de mercado. Sostenemos, por el contrario, que muchas veces sus modificaciones vía impuestos y/o subsidios permiten un mayor acercamiento al óptimo social (Thwaites Rey, Castillo y López, 1995).

⁶ Además, aunque la opción de cambiar de banco o de tarjeta -por ejemplo- existe, la cantidad de cuestiones asociadas a ser cliente de una determinada entidad no suelen hacer muy sencilla su salida. Por ejemplo, el depósito obligatorio de haberes en algún banco hace que sea el empleador y no el trabajador el que elija la entidad. Allí se le abrirá una caja de ahorro y también se le ofrecerán servicios tales como tarjetas de crédito, cuenta corriente, etc. Cambiarse de banco implicará, entonces, mover todos esos servicios, algo que suele ser engorroso, amén de costoso.

COMPETENCIA Y REGULACION ECONOMICA

Los cambios en las concepciones sobre el papel del mercado y del Estado tuvieron un lógico y fuerte impacto sobre la modalidad de funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios públicos. En la teoría económica prevaleciente desde los años ochenta, se vincula directamente la privatización de las empresas públicas al incremento casi automático de la eficiencia económica, lo que a su vez redundaría en un mayor bienestar general. Se parte de la premisa de que las empresas privadas están sometidas a la disciplina impuesta por la competencia, mientras que el sector público carga con burocracias monopólicas. Esta concepción asume que en mercados competitivos *“la competencia regula con eficacia el comportamiento de cada empresa y proporciona incentivos razonablemente buenos para la eficiencia interna y de asignación”* (Vickers y Yarrow, 1991). Por el contrario, la situación de monopolio permite la búsqueda de beneficios a través mecanismos distintos a la maximización de la eficiencia, de modo tal que los proveedores que no enfrentan competencia pueden llegar a abusar de su posición dominante en el mercado fijando precios excesivos o disminuyendo la calidad de los servicios que, por ser esenciales, la población deberá pagar obligatoriamente.

También se sostiene que la privatización genera una división más transparente del trabajo: mientras los prestadores privados sólo tienen que tratar de maximizar las utilidades -lo que se supone que automáticamente redundará en mayor eficiencia y en grados más altos de satisfacción de las demandas de sus clientes-, el Estado sólo debe ocuparse de procurar la eficiencia en la asignación de recursos, logrando a la vez reducir los costos que insume desempeñar el triple rol de propietario, prestador y regulador de las empresas de servicios.

Pero la propia teoría reconoce que si bien la presentación política de los programas de privatización destaca el estímulo de las fuerzas competitivas, la propiedad privada no necesariamente involucra la competencia (Vickers y Yarrow, 1991). En la práctica, la condición de monopolio u oligopolio en la que funcionan la mayoría de los servicios públicos no se revierte automáticamente por la privatización y, en consecuencia, no es suficiente para garantizar la calidad y el precio de las prestaciones que reciben los usuarios. De ahí la necesidad de regular.

El primer principio básico de la regulación, para este enfoque, es que constituye un recurso de última instancia, lo que significa que sólo se debe regular cuando todo esfuerzo por introducir mayor competencia falla. Por ende, la primera tarea del regulador es diseñar sistemas donde se maximice la competencia, de modo tal de poder eliminar la necesidad de utilizar incentivos regulatorios. En suma, el regulador debe procurar crear oportunidades para el funcionamiento de mercados en actividades donde antes no existían.

En términos muy generales, regular es establecer y administrar un contrato que permita ajustar lo mejor posible el comportamiento empresarial al interés colectivo. Concretamente, se trata de que el Estado brinde incentivos que sirvan de reemplazo a la disciplina mercantil, básicamente a través de diversos mecanismos que establecen límites tarifarios. De este modo, las empresas son condicionadas a actuar como si estuvieran sometidas a competencia y, en teoría, se evitarían las ineficiencias, dado que nadie puede abusar de la situación de monopolio de la que goza apropiándose de las rentas producidas por tal situación.

La inyección de competencia en el mercado es sostenidamente señalada como la salida eficaz ante cualquier conflicto en la prestación de un servicio, de manera tal que sea la propia ley de la oferta y la demanda la que regule el comportamiento del sector en problemas. Pero convendría subrayar que la teoría neoclásica justifica la intervención estatal en la economía cuando existen “fallas de mercado”, que son situaciones en las que éste es incapaz de proveer ciertos bienes de manera asignativamente eficiente. Sucintamente, podemos mencionar tres tipos de situaciones en las que los mercados “fracasan”:

- 1) el **monopolio natural**, en el cual el número óptimo de proveedores es uno, porque su estructura de costos es tal que la producción por parte de una organización es más barata que la que existiría en un marco competitivo. Se relaciona con la existencia de economías de escala: altos costos fijos y bajos costos variables (Bowdery, 1994);
- 2) la existencia de **externalidades** o, en otros términos, de costos o beneficios relacionados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por el sistema de precios, y
- 3) el carácter de **bienes preferentes** que poseen ciertas actividades y que pueden hacer deseable su provisión a precios y cantidades distintos de los que surgen de las reglas de mercado (Coloma y Gerchunoff, 1992).⁷

Aunque se reconoce la necesidad de algún tipo de intervención estatal, desde estas perspectivas regulatorias la racionalidad del control está indisolublemente ligada a la defensa del mercado, que es a la vez el supuesto que las inspira para juzgar el funcionamiento de los servicios y el punto al que se trata de llegar a través de la acción del Estado. Lo que guía esta acción es el intento de orientar a los privados para que hagan o dejen de hacer algo en un contexto económico dado. Se da por hecho que existe una asociación directa entre el interés público que justifica la presencia estatal, y el funcionamiento de un mercado competitivo, en el que ningún agente puede fijar precios. De esto se sigue que evitar la apropiación de beneficios derivados de la situación de monopolio es condición suficiente para resguardar el interés general.

Esta es la lógica en la que se basa la justificación de la *regulación económica*, donde la atención del Estado se centra –fundamentalmente– en la prevención o el control del poder monopólico de las firmas. Pero más allá del conjunto variado de técnicas utilizables en la regulación económica, el encuadre teórico común que respalda la decisión acerca del carácter privado o público de un bien obedece a criterios de orden tecnológico: es su naturaleza indivisible, la presencia de externalidades, o su condición de monopolio natural lo que justifica la presencia estatal priorizándose, por lo general, aquellos aspectos relacionados con el costo y la eficiencia productiva (López y Felder, 1996).

MAS ALLÁ DEL MERCADO: LA REGULACIÓN SOCIAL

Sin embargo, otras visiones postulan que las fallas de mercado no son la excepción sino la regla. Para Stiglitz (1989), quien señala que las situaciones en las que los mercados fallan son tan generalizadas que deben ser consideradas la norma y no la excepción, la falla no radica en los mercados sino en los intentos de conceptualizar el comportamiento real de esquemas “puros” que, en la medida en que encuentran crecientes dificultades al momento del análisis empírico, se ven obligados a suponer condiciones que se alejan de las relaciones reales.

Desde una óptica aún más radical, los regulacionistas franceses señalan la restricción de la teoría neoclásica, que no toma en cuenta las transformaciones estructurales ni la complejidad de los procesos políticos. Sostienen que, aunque el neoclásico constituye un planteo normativamente eficaz por su simpleza, tiene una debilidad interpretativa, en la medida en que las instituciones, las interacciones sociales y los conflictos sólo pueden ser considerados accidentes que oscurecen la esencia del comportamiento económico (Aglietta, 1986). Además de marcar la incapacidad de autoinstitución del mercado, los regulacionistas destacan que éste se vuelve un lugar de asimetrías de poder y de información, un lugar de especulación y no un vector de la eficacia y la innovación. Resaltan que no fue el mercado salvaje el que permitió el surgimiento del

⁷ Pueden consultarse también los trabajos de Bitrán y Saavedra (1993), Vickers y Yarrow (1991), Lahera (1994) que, entre muchos otros, exponen los límites del mercado que justifican la intervención estatal.

fordismo en las economías occidentales sino, por el contrario, su inserción en una red apretada de reglas y obligaciones jurídicas (Boyer y Saillard, 1996).

Przeworski (1996) sostiene que no puede hablarse de “fallas” externas originadas en límites técnicos que empañan el funcionamiento del mercado, que no existe como tal, sino de la existencia de múltiples posibilidades de arreglos institucionales, cada uno con consecuencias diferentes. El regulador debe afrontar, entonces, problemas de costos y déficit que hacen que cuente con información incompleta acerca de la manera en que la empresa produce el servicio: de hecho dispone sólo de datos contables a partir de los cuales no puede comprender el esfuerzo de gestión de la empresa y, en particular, su margen de maniobra para reducir costos. Estas circunstancias hacen que los precios no resuman únicamente los costos de oportunidad y puedan a veces desinformar. En otros términos, el Estado tiene dificultades para monitorear el cumplimiento del contrato por parte de las empresas privadas que se hacen cargo de la prestación de los servicios. La empresa cuenta con una “renta informativa” traducida en la facultad de exhibir costos elevados en el momento de negociar el contrato, de disimular la posibilidad de reducirlos o de sub o sobreestimar la demanda.⁸

Pero la cuestión es más compleja aún. Porque cuando la opción valorativa no es explícita, las expectativas quedan limitadas al funcionamiento de los mecanismos regulatorios escogidos y el conflicto político aparece desplazado por un “utopismo de los medios” que centra el problema únicamente en la eficacia (Cabo Martín, 1986). Desde el punto de vista político, centrar la discusión regulatoria en los diseños y en los instrumentos técnicos que supuestamente no están influidos por la distribución del poder o de beneficios materiales entraña limitar la discusión a los expertos y escamotear su dimensión no técnica. O, lo que es lo mismo, implica no reconocer que los diversos puntos de vista, intereses y criterios en torno del funcionamiento de los servicios públicos no necesariamente pueden satisfacerse mediante una solución técnica.

Perspectivas aún más heterodoxas reconocen las limitaciones del mercado en un sentido que va más allá de sus problemas de funcionamiento y de configuración institucional. En esta línea, Majone y La Spina (1993) señalan los límites de la propia lógica mercantil para lograr resultados satisfactorios desde el punto de vista social. En muchas áreas de actividad económica los criterios valorados positivamente son independientes de los valores de la competencia mercantil, cuando no antagónicos.⁹ Existe un conjunto de criterios que no pueden encauzarse dentro de la lógica mercantil y que pueden ser deseables desde el punto de vista de la intervención estatal, entre ellos: la “aspiración” (permitir que los individuos examinen críticamente las condiciones del bien existente y que procuren las que ellos elijan); la “diversidad” (mantener y promover la variedad de ambientes económicos, culturales y sociales a través de la acción pública); la “mutualidad” (proporcionar a cada ciudadano un mínimo de recursos materiales para permitirle el acceso a otras oportunidades no comerciables); y la “virtud cívica” (favorecer la participación de los ciudadanos en el manejo público) (Stewart, 1981).

En relación con la prestación de servicios públicos, estas visiones, que pueden enmarcarse en la noción de **regulación social**, ponen el énfasis en la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que desde los puntos de vista anteriores son meramente “externalidades” de las actividades económicas. Quizás, el punto más importante del intento de trascender el

⁸ La problemática de la información incompleta ha generado la preocupación por los incentivos que condicionan a los agentes que participan del proceso regulatorio. Algunos autores analizan la regulación como un caso de *relación de principal-agente* entre el regulador, que juega el rol de principal, y una empresa prestadora del servicio, que desempeña el rol de agente. Mientras el principal pretende garantizar determinadas condiciones de servicio basadas en la defensa de un interés colectivo, el agente pretende maximizar los beneficios que obtiene para sí mismo.

⁹ La regulación ambiental es ejemplo de esto.

corset del mercado es el reconocimiento de que la lógica mercantil no puede tomar en cuenta a quienes no tienen capacidad de constituirse en clientes y satisfacer a través del mercado sus preferencias individuales. En consecuencia, la acción estatal debería incluir la preocupación por la disponibilidad de servicios para los menos favorecidos económicamente o la distribución del producto independientemente de consideraciones de mercado (Francis, 1993).

López (1997) reseña los aspectos que pueden ser alcanzados por la reglamentación desde la perspectiva de regulación social:

- la fijación de precios o tarifas que garanticen una redistribución de la riqueza, “sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas”: por ejemplo, obligando a una empresa de servicios públicos a que satisfaga todas las demandas de servicio razonable en zonas carenciadas y de menor densidad de población, aunque esto sea económicamente ineficiente, y que distribuya las tarifas para financiar a los sectores de menores recursos.
- el establecimiento de reglas vinculadas a la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos y/o servicios o procesos productivos o a la adopción de ciertas conductas por parte de las empresas que los producen. Los criterios centrales para la fijación de estas normas se discuten con diversas entidades (organizaciones de consumidores, productores de materia primas o tecnologías, otros organismos públicos, representantes sindicales etc.) *“lo cual implica un proceso de establecimiento (...) largo, complejo y con frecuencia compromisorio”* (Majone, 1993: 222)
- la obligación de proporcionar información sobre bienes o servicios ofrecidos considerada como un manera de reglamentación, que aunque establece obligaciones (informar sobre el componente de determinados alimentos, peligrosidad de ciertas sustancias, riesgos para el mercado accionario de algunos títulos en venta, etc.) no incide en las elecciones de organización, tecnologías, materia prima, etc., realizada por las empresas. Para alcanzar resultados satisfactorios *“la información debe ser comprensible, debe percibirse como importante y sus destinatarios deben ser efectivamente libres de escoger con base en la misma”* (Majone, 1993: 223).

Los planteos de la *regulación social*, marginados por gran parte de la literatura especializada, trascienden los criterios de orden tecnológico que -a juicio de la mayoría de los economistas- ameritan la intervención reguladora del estado. Pensada en términos de protección de los derechos de ciudadanía, en tanto referente más inclusivo que las categorías de “usuario” y sobre todo de “consumidor”, la regulación social involucra al Estado como *orientador* de la oferta de bienes públicos. Fundamentalmente, se trata de adoptar entre los principios rectores de la reglamentación estatal la consideración de “valores de naturaleza no comercial”, la búsqueda de una redistribución de la riqueza “sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas” e incluso “la reprobación moral de una actividad” (como la contaminación del ambiente). Asimismo, el alcance de la normativa debería contemplar también diferentes opciones de provisión de recursos materiales básicos que permita a los sectores sociales más vulnerables el acceso a otras alternativas de servicios no comerciales, o bien puede obligar a una empresa de servicios públicos a que satisfaga todas las demandas de servicio razonable en zonas carenciadas y de menor densidad de población (aunque esto sea económicamente no rentable), y a que distribuya las tarifas para financiar a los usuarios de menores recursos (Majone y La Spina, 1993).

Bajo esta perspectiva, las normas regulatorias deben tomar en consideración la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios, sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que para el discurso ortodoxo constituyen

“efectos colaterales” o “características externas” de las actividades económicas (Majone y La Spina, 1993). A diferencia de la regulación económica, la regulación social pone en juego la dimensión de *lo público* en el marco de un debate en el que hasta el momento se ha priorizado la búsqueda de eficiencia de las ex-empresas públicas, desentendiéndose de la obligación del Estado como garante de la equidad social. En otros términos, la incorporación de estos criterios expresa el intento de configurar una perspectiva de intervención estatal que apunte a lograr equilibrios adecuados entre el resguardo de la rentabilidad empresarial, la protección de los usuarios y la calidad de los servicios (López, 1997).

CAPITULO 2 PRIVATIZACIONES “A LA ARGENTINA”

LA URGENCIA PRIVATIZADORA

Cuando en julio de 1989 asume el gobierno del justicialista Carlos Menem, el país estaba inmerso en una crisis que muchos no tardaron en calificar como terminal. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Mientras desde los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos se presionaba para una reforma estructural, y se generalizaba la idea de canjear papeles de la deuda por activos públicos, el nuevo gobierno se enfrentaba a la amenaza de desborde de los sectores más castigados por la crisis, y el fantasma de los disturbios sociales de la última etapa de la administración radical sobrevolaba el país. Consciente de la regla de oro de todos los gobiernos que asumen, que dice que debe aprovecharse el peso político inicial para impulsar las medidas más drásticas para poder neutralizar las posibles resistencias, el Presidente Carlos Menem asimiló la lección que los sectores económicos le impartieron a su antecesor y decidió arrogarse como propio el diagnóstico clásico del liberal-conservadorismo vernáculo y, cambiando sustancialmente su discurso electoral, lanzó un programa de ajuste cuya profundidad no tenía precedentes en la Argentina.

Una de las piedras angulares de la nueva estrategia fue el vasto plan de privatizaciones que abarcaba el conjunto de las empresas de servicios, cuya urgencia en la concreción estaba determinada por las necesidades fiscales. La premura por cerrar las cuentas públicas haciéndose de recursos frescos y genuinos llevaron al gobierno a plantearse en la práctica un esquema "de caja", en el que era preciso liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir, simultáneamente, la mayor cantidad de recursos posibles para hacer frente a las deudas externa e interna. El "salto hacia adelante" que significaba el amplio plan privatizador fue acicateado, más que por un meditado análisis y estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance, por las necesidades de corto plazo. Y ello es un elemento clave para comprender las características que configuraron el proceso privatizador del gobierno justicialista.

La nueva estrategia gubernamental tuvo en la Ley 23.696, sancionada en agosto de 1989 y conocida como de Reforma del Estado, a uno de sus instrumentos claves. En un trámite ajetreado, que ocasionó sucesivos tironeos entre ambas cámaras y que demoró la sanción más allá de los deseos y urgencias del Ejecutivo, finalmente, y no obstante en el plazo "record" de veinte días, se dió a luz una norma que constituyó un viraje fundamental respecto al papel que el Estado había desempeñado en los últimos cincuenta años en la Argentina. La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias desplegadas por el peronismo, en su anterior rol opositor, a modificar el estatus de las empresas públicas, pese a que esta propuesta expresaba una reestructuración mucho más profunda que el intento privatizador esbozado durante el gobierno radical.

La línea argumental que fundamentó la Ley de Reforma del Estado (Thwaites Rey, 1989) se basó sobre el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público *para llevar a cabo la imprescindible transformación económica y social*. Además, se explicaba que *"las empresas públicas, mal administradas, presentan cuadros económico-financieros graves, acusan déficit acumulados y crecientes y prestan servicios ineficientes"*. Por lo tanto, la ley propició el traspaso al sector privado de la mayoría de las actividades desarrolladas por el Estado, no sólo de las productivas, sino de las de servicios e incluso las de gestión pública indelegable. Lo que se destacaba era que la carencia fáctica de recursos desemboca en -y la justificaba- la necesidad de reformular el papel del Estado de acuerdo al principio clásico de subsidiariedad tan caro al liberalismo.

Esta Ley incluía una nómina anexa en la que figuraban más de veinte empresas y organismos declarados "sujetos a privatización", entre los cuales estaban las principales empresas de servicios, como la de teléfonos (ENTEL), la de aeronavegación (AA), la de correos (ENCOTEL), los ferrocarriles, los subterráneos de Buenos Aires, la de gas, la de electricidad, y la de servicios de agua.

Para comenzar con el ambicioso plan, el gobierno eligió como "leaden cases" a ENTEL y a Aerolíneas Argentinas, empresas que eran consideradas más fáciles de privatizar por su aparente atractivo para inversores externos, a los que se esperaba interesar. Por otra parte, la necesidad de su privatización ya había sido instalada en 1987 como "cuestión" en la agenda pública por el gobierno radical¹⁰ y contaba con un consenso importante en la ciudadanía, harta de las deficiencias crónicas de las empresas estatales, y consecuentemente bien dispuesta a la prédica privatista, que contó con los medios masivos de comunicación como aliados estratégicos clave.

A partir de estas privatizaciones, además de allegarse los recursos indispensables para hacer frente a los requerimientos fiscales de corto plazo, el gobierno tuvo un objetivo implícito muy fuerte: mostrar al interior del país y al exterior su decisión irrevocable de producir un cambio estructural irreversible, ganándose la confianza del mundo de los negocios y venciendo las resistencias que en él generaba el pasado "populista" y estatista del peronismo. Para ello debía actuar con celeridad y firmeza, resistiendo y conjurando las presiones en contrario de los sectores opuestos a su política. De ahí que la urgencia se convirtió en una constante en este proceso y fue el factor que marcó a fuego la toma de decisiones que se sucedieron desde entonces, dejando en el camino muchos de los objetivos formalmente enunciados como justificatorios de la decisión de privatizar.

Para fundamentar su proyecto, además de invocar los principios más clásicos de la "teoría privatizadora" en cuanto a objetivos explícitos, el gobierno retomó los argumentos que oportunamente usara el gobierno de Alfonsín, que el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones que las empresas necesitaban para enfrentar las nuevas reglas del juego de la actividad económica mundial y que era preciso desmonopolizar y aumentar la eficiencia, y le agregó otros -no siempre explicitados-, tales como la necesidad de reducción de la deuda externa por el mecanismo de capitalización y del gasto público, eliminando los subsidios a empresas estatales; y el interés de incorporar grupos económicos locales en la esfera de los servicios. A su vez, el deterioro empresarial fue considerado como elemento central para otorgar "legitimidad" a la operación frente a los usuarios, por lo que el gobierno desechó de plano la posibilidad de sanear a las empresas como paso previo a su venta, estrategia recomendada en los "manuales" de privatización de organismos internacionales como el Banco Mundial, muchos de cuyos otros consejos la nueva administración estaba dispuesta a oír. Incluso, mas adelante fue el propio Banco Mundial el que formuló los lineamientos fundamentales para varios procesos de privatización.

Una síntesis significativa de la primera etapa privatizadora se desprende de las palabras del entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, quien ante el Senado de la Nación manifestó que *"lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley lo haremos por decreto"*.¹¹ Esa expresión quería significar que lo importante era la rapidez y el dinamismo que había que imprimirle al proceso privatizador, más allá de cualquier forma legal o institucional. De esta forma, se cuestionaba y degradaba una vez más el papel del Parlamento -sede natural de las discrepancias- como instancia deliberativa legítima, marcando así un estilo de gestión y un tipo de política refractarios al debate público. A su favor contaba con el virtual letargo en que se hallaba sumida la

¹⁰ En setiembre de 1987, Raúl Alfonsín designa al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a Rodolfo Terragno, quien de inmediato se lanza con un proyecto que incluye la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero. Se define así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda estatal y se comienza a diseñar la política pública respectiva.

¹¹ El Ministro concurrió al Senado el 9/8/90 (Diario *Clarín*, 10/8/90).

sociedad tras la experiencia traumática de los procesos hiperinflacionarios y la desilusión y el hartazgo frente a los desgastados liderazgos de los partidos políticos.

Los cuestionamientos e insatisfacción intra y extra gubernamentales respecto a lo realizado en 1990 determinaron que 1991 comenzara con cambios en el gabinete. El entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, pasa como titular de la decisiva cartera de Economía y absorbe, simultáneamente, la de Obras y Servicios Públicos dejada por Roberto Dromi. Empieza entonces una nueva y decisiva etapa.

Para empezar, se sanciona la Ley de Convertibilidad, que consagra legislativamente un régimen bimonetario y establece la paridad cambiaria: 1 peso igual a 1 dólar. Con la Convertibilidad se logró el horizonte de certeza que pretendían los impulsores del modelo económico neoliberal, lo que redundó en la disminución del "riesgo país" durante varios años y propició el ingreso de capitales en un momento en el que existía una alta liquidez en el nivel mundial. A partir de entonces, las siguientes privatizaciones se encararon con un horizonte de estabilidad y una nueva perspectiva, bajo la conducción directa de Cavallo. El gobierno quería, ante el mundo de los negocios, dejar en claro que se profundizaría a rajatablas el modelo económico en curso, pero de un modo técnicamente más confiable para los acreedores y los posibles inversores. Sin embargo, en la medida en que el tipo de actividades a privatizar (gas, electricidad, agua y servicios cloacales) iba a afectar el devenir del desarrollo económico global del país, por su impacto social y por su incidencia en los costos empresarios, era obvio que las presiones de los distintos grupos de interés se hicieran sentir. Esto determinó que el resultado final, en cada caso, expresara una "media" entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. Porque en tanto no existe una única visión técnicamente "perfecta" de la realidad, las soluciones concretas suelen ser el resultado "de compromiso" que se impone en los procesos de toma de decisiones, signados por la variable correlación de fuerzas entre intereses contradictorios.

En los casos del sector eléctrico y gasífero fue necesario que previamente se sancionaran sendas leyes para permitir el traspaso a los privados de la generación, ya que en la Ley de Reforma del Estado solo estaba contemplada la concesión de los servicios de distribución y comercialización, con prioridad para el sector cooperativo. Pero la prevalencia de criterios de caja, que hacían indispensable el ingreso de recursos en efectivo para apuntalar la convertibilidad, determinó un cambio en la política gubernamental respecto a estos sectores y el abandono definitivo de toda referencia al "capitalismo popular de mercado", disponiéndose la privatización total y la convocatoria a grandes inversores y operadoras internacionales. El giro fundamental, que provocó intensos debates con la oposición y con sectores del oficialismo, se resumía en que la generación de energía eléctrica y de gas dejaban de ser consideradas como bienes públicos estratégicos para convertirse en actividades de interés general, sometidas a las reglas aplicadas a otros bienes económicos.

Por último, no puede dejar de subrayarse el papel fundamental que jugaron los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la definición de las políticas económicas y sociales que asumió la Argentina, al igual que otros países endeudados. La presión de estos organismos, que tenían sus propias agendas y recetas bien elaboradas, puso seriamente en cuestión la capacidad del Estado para diseñar una estrategia autónoma. Claro que esta impotencia también sirvió de excusa para imponer políticas específicas que no eran, ni mucho menos, inexorables como se las presentó, sino que expresaron las relaciones de fuerzas que se daban en el seno de la sociedad. Quienes ganaron y quienes perdieron con cada decisión no fue el resultado de una suerte de devenir "natural" de determinaciones "económicas", sino la expresión compleja de las relaciones de poder que estuvieron en juego. (Thwaites Rey, 1999)

LA REGULACIÓN RESIDUAL

Ya señalamos que, a juicio de la visión neoliberal imperante, se debía limitar al máximo tanto la actividad política como la iniciativa estatal. Sobre la base de esta arraigada concepción, la política de regulación constituyó un eje virtualmente *residual* del proceso privatizador, pese a la persistencia de condiciones monopólicas de prestación. En cierto modo, las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que, de ningún modo, debían desalentar a los posibles inversores. Así, los mentores de la reformulación del sector público argentino plantearon insistentemente la necesidad de minimizar la intromisión del Estado. Ejemplo de esta despreocupación fue el anuncio que hizo en 1990 el artífice de las primeras privatizaciones, Roberto Dromi: *“El Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad (...) la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir eficiencia, buen servicio (...) El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público”*.¹²

Otra muestra clara de ese pensamiento la constituyen las palabras del ex-titular de la disuelta Secretaría de Transporte, Energía y Comunicaciones, Carlos Bastos: *“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”*.¹³ Más contundente aún es la afirmación del ex-ministro Barra, para quien *“el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule”*.¹⁴ Estos breves ejemplos resumen la tendencia prevaleciente en materia de regulación en el gobierno privatizador de Menem.

Coherente con ello, casi todas las transferencias a manos privadas se hicieron bajo el supuesto tácito de la flexibilidad de los contratos y normas regulatorias, para que no entorpecieran el funcionamiento privado. El contexto alentaba una desconfianza profunda hacia cualquier tipo de intervención estatal que apuntara a consagrar otros intereses que no fueran los empresarios, entendiendo así que se respondía de la mejor forma a las exigencias del mercado libre. De este modo, la débil intervención del Poder Legislativo en la elaboración de las normas, más el desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los entes respectivos, socavaron desde sus orígenes la eficacia y legitimidad de la política regulatoria y se convirtieron en los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal. Puede señalarse también que, en ausencia de esquemas de regulación previos, los contratos con los nuevos prestadores privados fijaron pautas que en muchos casos entraron en contradicción con la normativa posteriormente sancionada, como la Ley de Defensa del Consumidor.

En el caso del servicio telefónico, la sanción del marco regulatorio fue posterior al inicio de la operación privada (Decreto 1185/90). En otros, la transferencia se concretó previa definición de los marcos regulatorios correspondientes, aunque sólo en los casos del servicio de gas y de electricidad se sancionaron mediante leyes (24.076/92 y 24.065/92 respectivamente), en tanto que para el servicio de agua potable y desagües cloacales rige el Decreto 999/92. Teniendo en cuenta los pasos a seguir propuestos por la teoría de la regulación de servicios públicos (Gráfico N° 1), pueden apreciarse, a continuación, para cada uno de los sectores considerados en este trabajo, cómo se ha concretado en Argentina la privatización y regulación en función de la secuencia prevista (Cuadro N° 1).

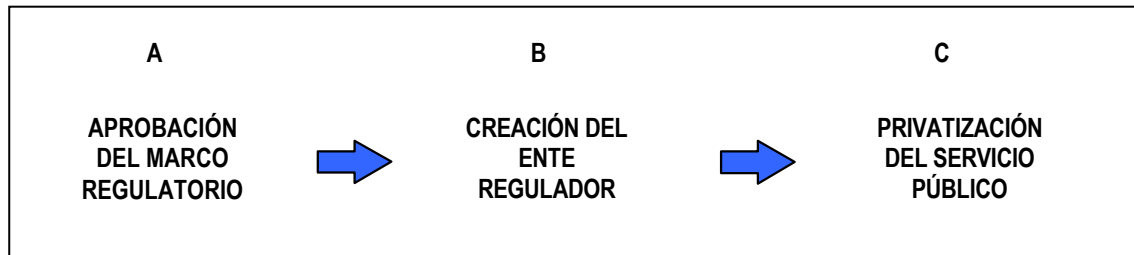
GRÁFICO N°1

¹²Entrevista al ministro Dromi, Diario *Página/12*, 3-5-90.

¹³Diario *Página/12*, 15-6-96

¹⁴Diario *Clarín*, 24-11-98

ETAPAS DEL PROCESO PRIVATIZADOR – REGULADOR SUGERIDAS POR LA TEORÍA



Fuente: *Elaboración propia en base a la teoría prevaleciente.*

CUADRO N° 1
ETAPAS DEL PROCESO PRIVATIZADOR – REGULADOR EN ARGENTINA

SERVICIO	MARCO REGULATORIO (MR) (Fecha de Aprobación)	ENTE REGULADOR (ER) (Fecha de puesta en funcionamiento)	PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO (PR)	SECUENCIA REAL EN ARGENTINA
Teléfonos	Decreto 1185/90, sancionado 22/06/90 Decreto 660/96, sancionado 24/06/96	<u>Primer Ente:</u> Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) Diciembre de 1991 <u>Segundo Ente:</u> Comisión nacional de Comunicaciones (CNC)	08/11/90	1. ER 2. PR 3. MR <u>Resultado:</u> Secuencia imprevista
Electricidad	Ley 24.065/92, sancionada el 16/01/92	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) Mayo de 1993	31/08/92	1. MR 2. PR 3. ER <u>Resultado:</u> Secuencia imprevista
Gas	Ley 24076/92, sancionada el 20/5/92	Ente Nacional Regulador del gas (ENARGAS) Abril de 1993	16/12/92	1. MR 2. PR 3. ER <u>Resultado:</u> Secuencia imprevista

Agua	Decreto 999/92, sancionado el 18/06/92	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) Abril de 1993	22/04/93	1. MR 2. ER 3. PR <u>Resultado:</u> Secuencia prevista

Fuente: *Elaboración propia en base a legislación y normativa vigente.*

Dicho cuadro de situación se agrava, ya que en las redes de servicios públicos domiciliarios la privatización mantuvo el carácter monopólico, en algunos casos por tratarse de actividades que tienen características de *monopolio natural* y en otros -en los que hubiera sido técnicamente posible el funcionamiento competitivo del sector- porque se priorizaron, fundamentalmente, objetivos de estabilización macroeconómica y creación de buenas oportunidades de negocios de bajo riesgo para el capital privado, por sobre la introducción de la “disciplinadora” competencia. La necesidad de hacerse de recursos –en efectivo o en títulos- para equilibrar el presupuesto y pagar la deuda externa, llevó a que se privilegiara la obtención de mejores ofertas por parte de los participantes de las licitaciones –obviamente más elevadas ante la perspectiva de un horizonte no competitivo-, en lugar de revertir o limitar las condiciones monopólicas y priorizar los intereses de los usuarios.

De esta forma, la modalidad elegida para llevar a cabo la reestructuración empresaria mantuvo situaciones de monopolio regional, especialmente en los mercados minoristas. En el caso de la provisión de gas, el territorio nacional se dividió en ocho regiones que se repartieron en otras tantas empresas que controlan el mercado minorista, con licencias que les garantizan la prestación del servicio de manera exclusiva durante 35 años. Tres empresas distribuidoras de electricidad poseen la exclusividad zonal para prestar el servicio por 95 años en Capital Federal y 31 partidos de la Provincia de Buenos Aires y abastecen el 36% de la demanda de energía, lo que representa una población de casi 12 millones de habitantes. La situación se complejiza si se toma en cuenta que posteriores transferencias de capital entre los accionistas de las empresas llevaron a una reintegración horizontal de las unidades de negocios que, según la normativa inicial, debían separarse.¹⁵

Un solo consorcio tiene a su cargo la provisión de agua potable y desagües cloacales, durante 30 años, en el ámbito de la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires.¹⁶ En función del tamaño del área que abarca,¹⁷ este sistema se considera el más grande del mundo transferido al sector privado mediante concesión. Pese a esta característica, no se optó por

¹⁵ En un informe elaborado en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1999: 85-86) se señala que los grupos Pérez Companc, Endesa y Enersis controlan la distribuidora Edesur a la par que la Central Costanera de generación eléctrica. A su vez Endesa y Enersis son accionistas de Edesur y Edenor como consecuencia de transferencias de capital entre ambas. Distintas firmas integrantes del grupo Pérez Companc participan de la principal empresa de transmisión eléctrica (Transener) a la vez que de unidades generadoras (Central Costanera, Hidroeléctrica Pichi Leufú, Consorcio Urugua-i), distribuidoras (Edesur) y de grandes usuarios (empresas industriales y comerciales del grupo). A la vez Pérez Companc tiene una participación muy activa en diversas etapas de explotación de petróleo y gas.

¹⁶ Actualmente el total de partidos incorporados llega a 17.

¹⁷ El área servida de agua es de aproximadamente 60.000 ha. y el de cloacas de aproximadamente 40.000 ha. Según datos del año 1998, la población total del área regulada por el ETOSS asciende a 9.493.000 habitantes para el servicio de agua potable y a 9.174.249 para el servicio de cloacas.

desintegrar las distintas etapas de producción del servicio ni por dividir la región servida entre varias empresas a efectos de una eventual “competencia por comparación”.¹⁸

Para la provisión del servicio de telefonía básica se otorgaron dos licencias para brindar el servicio de manera exclusiva en cada una de las regiones en las que se dividió el país por los primeros siete años, con opción a prorrogar la reserva legal de mercado durante tres años más, a condición de que se cumpliera con un conjunto de metas de servicio. El cumplimiento “razonable”¹⁹ de estas metas determinó que la prórroga se redujera a dos años. A principios de 1998 se definió un proceso de apertura, mediante el cual se sumaron dos nuevas licenciatarias a las ya existentes: Movicom-Bell South y CTI Móvil²⁰. Con el arribo de la Alianza al nuevo período de gobierno, en diciembre de 1999, desde la Secretaría de Comunicaciones se comenzó a impulsar un esquema de desregulación mucho más amplio, que logró concretarse luego de 9 meses, donde no faltaron los reclamos de Telefónica y Telecom para preservar sus “derechos adquiridos”, las discrepancias en el seno del propio gobierno, y las demandas de las empresas entrantes para obtener mayores ventajas. Gestado a partir de diciembre de 1999, la firma del Decreto 764/00 llegó en septiembre de 2000, luego de su paso por la Secretaría de Comunicaciones, la Comisión de Defensa de la Competencia y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones. La norma actual no coloca barreras para el ingreso de operadores, pudiéndose otorgar licencias para la prestación de servicios tanto de telefonía básica como de transmisión de datos, internet, telefonía celular, etc.²¹

De esta manera, el caso argentino también pone en evidencia que con la gestión privada no se introduce automáticamente la competencia. Las condiciones de monopolio existentes no necesariamente han resultado de factores insalvables relacionadas con las características de los servicios, sino más bien se constituyeron en uno de los atractivos centrales del negocio de las privatizaciones. La primer estrategia de desregulación del servicio de telefonía básica -llevada a cabo durante el gobierno menemista-, para citar uno de los ejemplos más contundentes, demuestra a su vez que el límite impuesto a la entrada de nuevos operadores es netamente institucional, si se toma en cuenta el amplio consenso vigente entre los expertos respecto de la inexistencia de segmentos en el sector de las telecomunicaciones que pudieran ser considerados como monopolio natural (Herrera, 1998).²² En este servicio, como fuera demostrado posteriormente, el inevitable avance tecnológico, que permite establecer nuevas conexiones distintas a la red existente y a un costo competitivo, deja en claro que la exclusividad pactada con Telefónica y Telecom no fue producto de condicionantes técnicos sino de decisiones políticas.

Lo que ha quedado como conclusión más importante de esta década de gestión privada es que la conformación de mercados cautivos en servicios públicos básicos para la ciudadanía vuelve imprescindible un nivel alto de regulación y control de estas actividades para equilibrar el desigual poder de las empresas monopólicas respecto a los usuarios y para garantizar tanto niveles de calidad presentes como las inversiones necesarias para mantener y expandir el servicio en el futuro. Asimismo, la política regulatoria alteró totalmente aquellas condiciones que, como se

¹⁸ Este modelo supone un esquema de *regulación conjunta* o *yardstick regulation*, que establece niveles de precios idénticos para empresas monopólicas de un mismo sector (López, 1997).

¹⁹ La expresión pertenece al Secretario de Comunicaciones, Germán Kammerath quien señalaba que las empresas “sobrecumplieron algunas [metas de servicio] y no cumplieron otras. Pero hay doctrina de la Corte Suprema sobre cumplimiento razonable” (Entrevista, Diario *Clarín*, 11-3-98).

²⁰ Para aspirar a las licencias, debían participar de los consorcios empresas prestadoras de telefonía celular, cooperativas telefónicas y proveedoras de televisión por cable.

²¹ En una primera rueda, la Secretaría otorgó 26 nuevas licencias, pero la crisis económica y la falta de reglamentación de ciertos aspectos puntuales del nuevo régimen dejaron en suspenso gran parte de las iniciativas de inversión y ampliación del mercado en la mayoría de los segmentos.

²² La autora sostiene que “ (...) la tendencia es hacia la constitución de un oligopolio mixto enormemente competitivo, con lugar para la entrada de decenas de competidores de menor tamaño, actuando en nichos de mercado, ofreciendo productos de mercado” (Herrera, 1998: 243).

presenta a continuación, otorgaban a los servicios esenciales el carácter de público. Esta cuestión no es irrelevante, ya que la normativa actual elude un conjunto de cuestiones que, a nuestro entender, no pueden quedar ajenas a la intervención del Estado.

¿SERVICIO PÚBLICO O INDUSTRIAS REGULADAS?

Más allá del reconocimiento formal del carácter de servicio público expresado en la normativa regulatoria, el condicionamiento de la prestación a criterios de rentabilidad empresarial y la sujeción a la capacidad de pago de los receptores, produce de hecho un cuestionamiento a los criterios tradicionales respecto de las obligaciones estatales sobre estas actividades esenciales.

Vale la pena detenerse brevemente en la noción de servicio público, reconocida en la mayor parte de las actividades actualmente en manos privadas. Usualmente este concepto jurídico se asocia con la obligación de satisfacción regular y continua de necesidades de interés general por parte de agentes públicos, mediante un régimen jurídico especial. Marafuschi (1996), en una síntesis de los debates acerca de la noción de servicio público, identifica dos elementos que permiten caracterizar a una actividad bajo esta figura. En primer término, su orientación hacia la satisfacción de una necesidad o interés colectivo en forma directa, indirecta o reglamentada por el Estado y en segundo lugar, la existencia de un régimen de derecho público exorbitante del derecho civil y el *debido* control estatal en los distintos aspectos que involucran el servicio. Nos interesa destacar especialmente tres elementos que los juristas coinciden en asociar al compromiso estatal con la vigencia del servicio público: se trata de los principios de igualdad, continuidad y regularidad (Groisman, 1995). Estos principios suponen un reconocimiento del carácter indispensable para la reproducción del conjunto social.

Algunas definiciones (o indefiniciones) presentes en los marcos regulatorios, que expresan casi textualmente las recomendaciones del Banco Mundial –que tuvo una fuerte incidencia en el diseño de las privatizaciones-, permiten constatar como estos principios fueron acotados a partir de la introducción de la ganancia como criterio legítimo de definición del servicio. En el caso de los servicios públicos de gas natural y de electricidad, se establece que los distribuidores deberán satisfacer toda demanda “razonable” de servicios. Aunque no han sido precisados los alcances de la “razonabilidad”, sí se ha definido como “no razonable” aquella solicitud de servicios que *“no pueda ser satisfecha obteniendo el distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación”*.²³ En el servicio de electricidad, los contratos de concesión sólo “podrán” obligar a los transportistas y distribuidores a extender y ampliar las instalaciones, lo que otorga un margen de discrecionalidad considerable a los operadores a la hora de programar los planes de mejoras y expansión.²⁴ Por último, el marco regulatorio para el servicio de agua potable autoriza al concesionario a cortar el suministro por falta de pago, inclusive a las instituciones públicas (López, 1997).²⁵

Si el Estado se desentiende de la finalidad de “proveer y prever” las necesidades públicas, los servicios adquieren -como lo ha propuesto Mairal (1993)- el carácter de *industrias reguladas*. Según este autor, la cesación de la prestación de los servicios públicos del Estado, su asignación a los particulares y la creación de entes reguladores para controlar su funcionamiento supone pasar de la teoría tradicional del servicio público desarrollada en Europa Continental a un modelo más cercano al *“public utility”* del derecho norteamericano e inglés. Principalmente, al encuadrarse desde esta última perspectiva al servicio público como actividad privada reglamentada por el Estado, se diluye la responsabilidad estatal de garantía por las prestaciones, revirtiendo los esquemas que habían prevalecido durante las anteriores décadas. La diferencia no es sólo

²³ Art.25, Ley 24.076/92, reglamentada por Decreto 1738/92 (modificado por el Decreto 2255/92).

²⁴ Art.28, Ley 24.065/92, reglamentada por Decreto 1398/92.

²⁵ Art.52, Decreto 999/92.

terminológica, sino que afecta particularmente el compromiso del Estado respecto del acceso colectivo a las redes de servicios. En este sentido, la noción de *industrias reguladas* convalida la lógica mercantil que supone que los receptores son *clientes* o *consumidores* que ingresan al servicio en la medida en que puedan pagarlo y restringe las competencias del Estado al ejercicio del poder de policía.

En sintonía con este criterio, los marcos regulatorios de los servicios de provisión de gas, electricidad y telefonía básica impiden la aplicación de llamados “subsidios cruzados”. Según este principio, las tarifas deben alinearse en función de los costos de provisión del servicio que recibe cada usuario individualizado y no se considera adecuado que grupos de usuarios financien la provisión de otros a través de niveles tarifarios más altos. La justificación de esta prohibición radica en el intento de evitar tanto las “tarifas políticas” fijadas por criterios extra-económicos, como que empresas que tienen usuarios cautivos abusen de la situación de monopolio para subvencionar segmentos del mercado en los que están sometidas a la competencia, opción que no sería deseable desde el punto de vista del funcionamiento adecuado del mercado.²⁶ Sin embargo, en esta limitación también está implícita la imposibilidad de mantener cierto grado de socialización de los costos de los servicios, criterio estrechamente ligado con la noción de servicio público, en el cual la tarificación del servicio consiste en operar una redistribución entre los usuarios, desvinculando más o menos la tarifa pagada por cada uno y el costo de cada prestación considerada individualmente. Esta precaución puede acompañarse de financiamiento público que amplía su campo al conjunto de los ciudadanos, usuario o no.

REGULANDO TARIFAS

Un aspecto clave para la regulación de los servicios públicos monopólicos es la definición de la tarifa. Durante la gestión pública, los precios que pagaban los usuarios no tenían relación directa con los costos de producción, sino que el manejo “político” —es decir, sometido a consideraciones no microeconómicas— imponía cuadros tarifarios en función de necesidades macroeconómicas de corto plazo. Ello significaba, por ejemplo, que las tarifas se utilizaran como variable del sistema general de precios para impedir su suba o para redistribuir ingresos de manera indirecta.

Las privatizaciones implicaron que ya no fuera posible eludir los costos de producción para la fijación de las tarifas. La sustentabilidad económica de la actividad privatizada requiere, como base, mantener una relación adecuada entre costos y precios. Esto produce, por su parte, varias consecuencias. La primera y más espinosa es la relativa a la determinación de los costos, que separa lo que se invierte para la producción misma del bien o servicio, de aquello que se obtiene como rentabilidad por la explotación. La cuestión apunta directamente al “núcleo duro” de la ganancia capitalista: revelar costos implica develar cuánto se gana.

En materia de regulación tarifaria de servicios públicos pueden distinguirse dos métodos. El primero de ellos corresponde a la regulación por costos. El mecanismo más usual es la

²⁶ El rebalanceo tarifario aplicado en el sector de telecomunicaciones a principios de 1997, quebrando lo previsto por la teoría, actuó como un subsidio cruzado que permitió ganar competitividad a las empresas del sector frente a la conclusión del período de exclusividad, y en adición incrementar las ventajas de precedencia e imponer barreras a la entrada de nuevos operadores. Fundado en el supuestamente elevado nivel de las tarifas de las llamadas interurbanas e internacionales, y en el bajo nivel relativo de las tarifas de las urbanas, el rebalanceo instrumentado además de abaratar las tarifas de larga distancia incrementó simultáneamente las urbanas, que ya se encontraban sobrevaluadas (también se aumentó el costo del abono y se eliminaron los pulsos libres). Por ello, esta medida puede ser entendida como una anticipación para el período en que las empresas operadoras no tuvieran la exclusividad y su mercado fuera disputable: las tarifas que disminuyeron —llamadas de larga distancia nacionales e internacionales— corresponden al segmento del mercado de las telecomunicaciones que primero quedaría expuesto a una situación competitiva, y cuya demanda es más elástica; mientras las tarifas que aumentaron correspondían a la porción del mercado que permanecería cautiva y con demanda relativamente inelástica, pese a la liberalización.

regulación por tasa de retorno, mediante la cual la empresa debe solicitar autorización al regulador para modificar los precios, habiendo calculado previamente los costos de operación, capital empleado y costos de capital. El regulador audita la información y establece una tasa de retorno razonable sobre el capital. Se ha señalado que el problema de la regulación por tasa de retorno es que no brinda incentivos para reducir los costos, pues valida cualquier ineficiencia aumentando los precios, induce a sobreexpandir el capital y desincentiva la incorporación de tecnología de punta que reduzca costos en el mediano plazo. Desde el punto de vista de la gestión del regulador supone una presencia constante en la empresa, pues debe auditar permanentemente para conocer la tasa de beneficio real en condiciones en las que las empresas pueden racionar y manipular información relevante acerca de su comportamiento y de sus costos (Gerchunoff y Visintini, 1990). El regulador enfrenta el problema de inducir a la empresa a que tome sus decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con el interés público, dadas las condiciones de costos existentes, con menor información que la que posee la propia empresa (Vickers y Yarrow, 1991).

La *regulación por incentivos* intenta reducir la relación entre precios y costos efectivos para generar incentivos a la minimización de costos. El esquema más difundido dentro de esta modalidad es la regulación por índice de precios o *price cap*, que intenta corregir los principales problemas de la regulación por tasa de retorno. Se conoce también como regulación RPI-X (Índice de precios al consumidor - X) en donde X representa una estimación *ex ante* de los aumentos de eficiencia de la empresa y se fija exógenamente. Se establecen precios que durante determinado período no pueden crecer por sobre la tasa RPI-X. Como se considera que los precios regulados son subóptimos respecto de la situación ideal de competencia pura, los esquemas que establecen precios máximos prevén revisiones periódicas de las tarifas que permitan transferir a los usuarios parte de los incrementos de eficiencia logrados por el sector. Si bien este esquema brinda incentivos para reducir la estructura de costos, el ajuste de X presenta problemas ya que no se define explícitamente el mecanismo de modificación, lo que genera la posibilidad de comportamientos oportunistas de la empresa como del regulador. En la práctica, introduce una importante cuota de discrecionalidad, con procesos continuos de negociación entre el regulador y el regulado, ya que la regulación no provee un conjunto de reglas claras que puedan enmarcar la actividad. Por otra parte, si bien supone menor interferencia en la gestión empresarial (y menor esfuerzo en materia de obtención de información por parte del regulador) requiere un control más exhaustivo de la calidad del servicio para evitar que las empresas bajen sus costos deteriorando la calidad.

Otras opciones son la *regulación conjunta* o *yardstick regulation* que introduce un esquema de "competencia por comparación", en el cual diferentes empresas monopólicas de un mismo sector son reguladas a través de idénticos niveles de precios. Para Gerchunoff (1992), este tipo de regulación es aplicable en aquellas actividades donde operen varias empresas en mercados que pueden ser comparados, como por ejemplo, el transporte urbano de pasajeros en ciudades medianas y grandes. Según este autor, para el caso de actividades naturalmente monopólicas esta modalidad de regulación puede llegar a ser efectiva "*sólo si la división en zonas de servicio puede realizarse de modo tal que las áreas de concesión sean parejas en cuanto a escala, alcance y densidad*" (López y Felder, 1996).

Mientras en contra del primer modelo, utilizado especialmente en Estados Unidos, se argumenta que al asegurarse un determinado nivel de costos regulado no se estimula a una reducción de los mismos, a favor del sistema de precio tope, prevaleciente en Gran Bretaña, se arguye que incentiva a la empresa a una mayor eficiencia, ajustadora de costos, con el objetivo de apropiarse temporalmente de esa mejora en la productividad. A favor del segundo modelo se sostiene que debería conducir a una paulatina rebaja tarifaria, ya que al vencer el plazo de vigencia del precio estipulado, el Estado puede negociar un nuevo tope más bajo, incorporando para los usuarios parte del beneficio de la mayor productividad acumulada.

En la Argentina, se descartó el modelo puro de regulación por tasa de retorno, y se adoptaron versiones de los otros dos. Por ejemplo, en los casos de electricidad y gas, se optó por el esquema inglés de *price cap*, mientras que en teléfonos se estableció una suerte de competencia por comparación.²⁷ Pero, a su vez, estos esquemas se combinaron con otras pautas de incentivos: mientras en algunos casos se establecieron inversiones obligatorias a realizarse en determinados plazos, en otros se fijaron metas de calidad, como analizaremos más abajo. A favor de la primera opción jugó como argumento central que el ingreso de los privados traería la disponibilidad de fondos para inversión de los que carecía el Estado para hacer crecer los servicios públicos, por lo que resultaba conveniente fijar metas precisas.

Debido a la velocidad con que se llevaron a cabo las privatizaciones y a la necesidad política del gobierno de Menem de generar condiciones propicias para el desarrollo de ciertas relaciones económicas, el problema del modelo de *price-cap* se hizo presente en la fijación de precios topes iniciales que garantizaron a las empresas privatizadas elevadas rentas de privilegio. Tal es así -por ejemplo- en la privatización de ENTel, donde en los 10 meses previos a la transferencia de la empresa el valor del pulso telefónico se incrementó más de siete veces, superando así los precios de partida de la actividad privada a los establecidos en el momento de llamado a licitación pública. A su vez, otra falencia del método *price-cap* resultaría de la posibilidad de que los ingresos durante el período de irrevisabilidad de tarifas resultaran excesivos o incluso insuficientes con la ineficiencia asignativa que ello genera. Aquí también la experiencia argentina tiene una innumerable cantidad de ejemplos para aportar.

La lógica del modelo adoptado implicaba conducir a una paulatina rebaja tarifaria, ya que al vencer el plazo de vigencia del precio estipulado el Estado puede negociar un nuevo tope más bajo, incorporando para los usuarios parte del beneficio de la mayor productividad acumulada. Sin embargo, en la práctica pudieron observarse aumentos de tarifas, derivados de cambios contractuales para repautar obras o adecuar costos²⁸ y de las condiciones pactadas que incluyeron mercados cautivos y monopólicos con tarifas iniciales muy altas que fueron inmediatamente dolarizadas e indexadas por los índices de precios estadounidenses. Como durante la última década la tasa de inflación estadounidense superó holgadamente a la nacional, también se dio la paradoja de que los servicios se convirtieran en casi el único sector que pudo subir sus precios y eludir todos los riesgos de la operatoria económica enfrentados por las empresas que actúan en mercados competitivos (Thwaites Rey y Maas, 2002: 9).

En el gráfico N° 2 puede observarse la evolución comparativa de los índices de precios al consumidor (IPC) y mayoristas de la Argentina y los Estados Unidos, para el período comprendido entre enero de 1995 y diciembre de 2001 (convertibilidad en vigencia). En el mismo puede apreciarse claramente que, mientras la inflación de los Estados Unidos aumentó, en Argentina sucedió precisamente lo contrario. Pero ello no queda ahí, ya que en conjunción eso representó que en nuestro país las tarifas de los servicios públicos aumentarían mientras los salarios decrecían junto al poder de compra de los sectores más vulnerables. El resultado fue una importante transferencia de ingresos desde los que menos tienen hacia los consorcios operadores de los servicios privatizados.

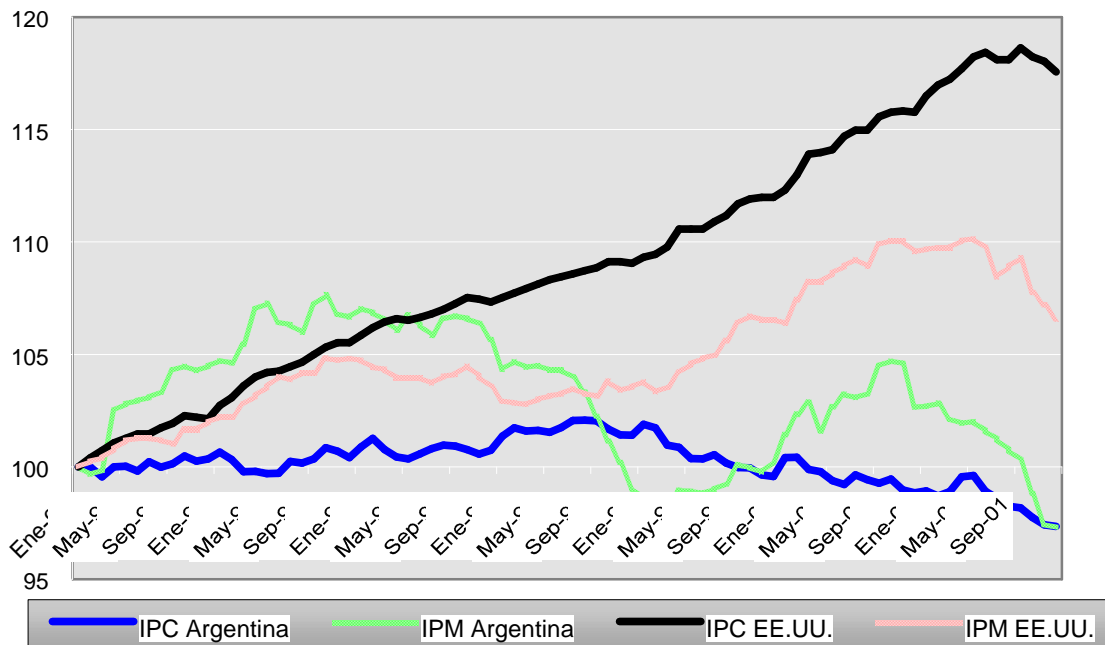
²⁷ Las excepciones a este esquema, aunque parciales, las constituyen la regulación inicial de las telecomunicaciones, y la que se implementó desde 1999 en la concesión de aguas y cloacas. En el primer caso, se había contemplado, originariamente, un mecanismo de determinación tarifaria que debía garantizar a las licenciatarias una tasa de retorno mínima del 16%. Finalmente, dicha cláusula no fue incorporada en los contratos de transferencia de la ex Entel, pasando a aplicarse el sistema *price-cap*. En tanto, este sistema fue aplicado en el caso de aguas hasta fines de 1999, momento en que la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente modificó los criterios de regulación tarifaria, pasando a la utilización de un sistema mixto que, pretendiendo ser *price-cap*, incorpora "cláusulas gatillo" referidas al aumento de tarifas por incrementos de los costos o insuficiencia de ingresos.

²⁸ Como en el caso de Aguas Argentinas, donde la modificación contractual del año 1997 autorizó la realización de revisiones tarifarias extraordinarias anuales por aumento o disminución de costos, situación que, de hecho, constituía un mecanismo de indexación contradictorio con la convertibilidad vigente en ese entonces.

Cabe resaltar que la elección de un método de regulación responde tanto a exigencias políticas como técnicas. Políticas, porque además de ser, inevitablemente, un ejercicio de poder político, lo es porque supone focalizar la mira regulatoria en un aspecto y no en otro. Por ejemplo, en el caso argentino fue en los precios y no en las ganancias. Es decir, se regula lo políticamente conveniente en determinado contexto.

GRÁFICO N° 2

Evolución de los precios mayoristas y minoristas
en Argentina y en EE.UU.,
enero 1995-diciembre 2001 (base enero 1995=100)



Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO (2002).

LOS COSTOS DE INVERTIR

Como fuera señalado, la transferencia de servicios públicos al sector privado le plantea al Estado una serie de nuevas encrucijadas, ya que primeramente se pone en discusión el alcance de su intervención como regulador. En este sentido, hemos distinguido la regulación económica de la regulación social, en función de los diferentes fundamentos presentes en cada una de las modalidades reguladoras.

Por el lado de la regulación económica, en Argentina, fueron tomados como modelos en el diseño de las transferencias de servicios públicos al sector privado dos tipos de esquemas: mientras en algunos casos se pautaron inversiones, en otros se fijaron metas de calidad. A favor de la primera opción jugó, como argumento central, que el ingreso de los privados aportaría los fondos para inversión de los que carecía el Estado para hacer crecer los servicios públicos. Sin embargo, aquí caben algunas consideraciones.

En primer lugar, lo que las empresas ofrecieron, en términos generales, no fueron inversiones a riesgo, con capital propio, sino capacidad de endeudamiento. Esta capacidad estuvo ligada,

principalmente, a la disposición del mercado internacional -en un momento de excepcional liquidez- para prestar a los consorcios privados que se hicieron cargo de los servicios públicos. Pero, sobre todo, esa aptitud para tomar deuda estuvo y está dada fundamentalmente por la rentabilidad esperada por operar una actividad monopólica de servicios, que se basa sobre la posibilidad de cobrar tarifas altas en un mercado cautivo. Las inversiones que se proyectan y financian tienen, de este modo, una base cierta y sólida: la capacidad contributiva de los usuarios, que por vía de las tarifas no tienen cómo eludir tal contribución. Los operadores de servicios públicos, de este modo, no arriesgan dinero propio en inversiones, porque estas se recaudan directamente de las tarifas. De hecho, sus desembolsos para nuevas obras están condicionados a la autorización de traspaso de los mayores costos implicados a las tarifas. Lógicamente, las inversiones de capital tienen que poder ser recuperadas por la vía de las tarifas, pues de lo contrario implicarían una “donación” irracional desde la lógica económica y desde el sentido común. Nadie sensatamente pretendería que un costo no pueda ser recuperado. Pero lo que está en juego es otra cosa: determinar el nivel de rentabilidad que se suma al costo de las mejoras y que también se incluye en los precios que pagan los usuarios.

La “teoría económica de la regulación” también plantea el tema del “costo de oportunidad” del capital. De este modo, se puede calcular una rentabilidad por debajo de la cual no habría interesados en arriesgarse a operar en una determinada industria. En el caso de las privatizaciones argentinas, se alegó que el “riesgo país” hizo que el costo de oportunidad se elevara mucho, por lo que ese contexto forzó a otorgar más beneficios a los privados para interesarlos en las ofertas. Sin embargo, cabría acotar que la concepción económica global que ha imperado tradicionalmente en el sector empresarial argentino, poco inclinado a la competencia y sesgado por una lógica cortoplacista -e irradiada, agreguemos, hacia los inversores extranjeros-, tuvo mayor incidencia en esta cuestión que los problemas vinculados con la real eficiencia asignativa.

El manejo de una empresa de servicios masivos monopólica es un negocio de esperable rentabilidad. Está internacionalmente probado que los servicios esenciales son muy inelásticos respecto a la estructura de precios: la suba de tarifas no se traduce en una reducción masiva del consumo, sino que los propios usuarios terminan absorbiendo los mayores gastos, a expensas de otros consumos. Esto es, justamente, lo que marca la ventaja de operar servicios monopólicos (y la correlativa necesidad de regular precios para evitar abusos en bienes ineludibles) (Thwaites Rey y Maas, 2002). De ahí la significativa cantidad de interesados locales y del exterior -operadores y bancos tenedores de títulos de deuda- en participar de las privatizaciones argentinas. El dilema que plantea la teoría prevaleciente es determinar el precio por debajo del cual no habría interesados en invertir en una industria, o se podría dar una retirada de esos “capitales” hacia otros destinos más rentables. Indudablemente, no se puede considerar racional establecer condiciones a los privados que impliquen operar sin recuperar costos o con rentabilidades muy inferiores a la media de una industria. Pero otra cosa distinta es asegurarles ganancias desproporcionadas, pactadas en condiciones económicas del país muy desfavorables, con el pretexto de no dar “malas señales” a los mercados. Este punto es crucial y en él se juega uno de los ejes de transformación fundamental si se pretenden saldar las asimetrías regulatorias vigentes.

Quienes critican el esquema regulatorio que estipula inversiones²⁹ fijas esgrimen en su contra la rigidez que introduce en los contratos de larga duración, lo que lleva -como de hecho ocurrió- a sucesivos reajustes de pautas y renegociaciones contractuales. Porque pueden haberse establecido metas que la realidad luego muestre como erróneas, insuficientes o inapropiadas, empujando a su modificación. El caso de Aguas Argentinas es un clásico de los problemas derivados del incumplimiento de las metas de inversión. Como contrapartida, se plantea la opción de fijar metas

²⁹ Un tema más puntual relativo a la inversión es qué se puede considerar como tal. En muchos casos se incluyen en este rubro gastos por despido de personal, publicidad, pago de intereses, etc., que en rigor no generan ningún valor nuevo para la empresa. En el reglamento de desregulación telefónica, precisamente, se especificó que este tipo de gastos no pueden ser considerados como inversión genuina.

de calidad para los servicios, que dejan librada a la decisión empresaria el ritmo y tipo de inversiones requeridas para asegurarla. Pero aquí se presenta el problema de la capacidad efectiva del regulador para fiscalizar en forma constante el sostenimiento de la calidad comprometida y para imponer las sanciones cuando ello no se verifica.

EL ENDEUDAMIENTO PRIVADO

Con el marco que brindaba la estabilidad de la paridad cambiaria, las empresas apelaron al crédito externo para rehacer sus negocios y disputar los activos públicos en venta. Los consorcios adjudicatarios de empresas privatizadas se pusieron a la cabeza del nuevo ciclo de endeudamiento y determinaron los cambios en las formas de éste, al contraerlo también mediante la emisión de bonos y de obligaciones negociables que cotizan en bolsa. La deuda externa privada, que en 2002 salió a la luz en toda su magnitud, alcanzó los U\$S 50.000 millones. De ese monto, cerca de la mitad corresponde a empresas privatizadas durante los 90.

Es remarcable que, si bien en una primera etapa la cuenta financiera del balance de pagos registró el ingreso de recursos del exterior por las privatizaciones, luego cobró relevancia la salida de las utilidades. La participación de los dividendos de las privatizadas en la renta total muestra una tendencia creciente a lo largo del período 1992-1999. En promedio, esas empresas generaron el 38% de las utilidades y dividendos totales, que al remitirse al exterior contribuyeron a elevar el déficit de la cuenta corriente.

Durante muchos años se dijo hasta el cansancio, y se creyó, que las grandes empresas internacionales que llegaron a invertir a la Argentina en la década de los 90, con sus marcas afamadas, tecnología del primer mundo y profundos bolsillos, serían capaces de sobreponerse a cualquier dificultad. Después de todo, el volumen de facturación mundial de muchas de ellas supera el PBI de la Argentina. Precisamente estas firmes espaldas les permitieron acceder a los créditos internacionales necesarios para comprar las deterioradas empresas públicas o las exitosas del sector privado y para hacer las inversiones comprometidas. Pero la crisis económica de 2001-2002 dejó algunas lecciones impensadas acerca de los movimientos de capitales en la globalización. En primer lugar, las deudas. Durante el segundo trimestre de 2002, una veintena de grandes corporaciones, incluyendo varias empresas privatizadas de servicios públicos como Telecom, Aguas Argentinas, Transportadora de Gas del Norte y Metrogas, se declararon en cesación de pagos, sosteniendo que les resultaba imposible continuar atendiendo los pagos de intereses y capital de sus deudas en dólares con ingresos en pesos devaluados.

Telecom suspendió los pagos del capital de su deuda financiera de U\$S 3.200 millones frente a un valor bursátil de U\$S 700 millones y ganancias reportadas en 2001 del orden de los U\$S 47 millones, casi un 72% menos que lo que había obtenido en el 2000. Aguas Argentinas se declaró en default por una deuda de U\$S 706 millones. En enero del 2001, cuando ya se advertía la magnitud de los problemas que se estaban gestando, Standard & Poors calificó con una alta nota (triple B, equivalente a un nivel de "*investment grade*") un crédito sindicado por U\$S 108 millones sin garantías contratado por Aguas Argentinas. Ya en mayo de 2002, la "nota" de ese crédito, que pagaba una tasa de interés de apenas dos puntos porcentuales sobre la tasa Libor, cayó sin miramientos a la categoría "D" (por *default*). (Thwaites Rey y Maas, 2002a)

Más de la mitad de la deuda externa de Aguas Argentinas es "blanda", es decir a bajas tasas y largos plazos, y está contratada con organismos internacionales de crédito e inversión, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional. Normalmente, estos créditos, llamados de infraestructura, son considerados de bajo riesgo de repago. En el pasado, los organismos internacionales los entregaban a los gobiernos, pero gustosamente comenzaron a concederse a empresas privadas cuando el proceso de

privatizaciones de los sistemas de aguas corrientes, electricidad y carreteras en los mercados emergentes comenzó a cobrar fuerza a fines de la década de 1980. El default sobre estos créditos abrió un cuestionamiento adicional a la capacidad de gestión de la infraestructura por parte de las empresas privadas, dando por tierra con otro de los mitos neoliberales.

LA “DEFICIENTE” EFICIENCIA

Aún dentro de los márgenes de las reglas del mercado, en la experiencia argentina no se advierten las “consideraciones de eficiencia” que motivan la regulación económica con la misma claridad con que se pueden observar las garantías de rentabilidad de los nuevos operadores. A modo de ejemplo, cláusulas tales como las que rigen para el servicio público de agua potable y desagües cloacales, donde se permite la fijación de una tarifa mínima que “tenderá” a reflejar el costo económico de la actividad³⁰ no constituyen un incentivo hacia la búsqueda de objetivos de eficiencia, sobre todo cuando se ha autorizado a la empresa monopólica a establecer la estructura de costos y de los insumos allí incluidos durante los diez primeros años de la concesión. En este caso concreto, los intereses de los usuarios quedaron claramente perjudicados por los sucesivos aumentos tarifarios de un servicio cuya licitación impuso como condición central para ganar la licitación, ofrecer el cobro de una menor tarifa.

Tampoco parecen haber resultado eficaces para mejorar la calidad de los servicios los esquemas basados en el modelo de *price cap*. Estos partían del supuesto de que inevitablemente las empresas sujetas a competencia o reguladas buscarían maximizar sus ganancias reduciendo su nivel de ineficiencia organizativa y que no intentarían otras estrategias de reducción o la transferencia de costos producto de la ineficiencia. Sin embargo, las empresas prestadoras han sido un ejemplo claro en la búsqueda de mejoras en la relación costo-beneficio a través de políticas de reducción de empleo, retención de personal menos calificado y fuerte disciplinamiento laboral. De hecho, se destaca en muchos casos que el aumento de la productividad empresaria está ligado a la reducción de personal, considerándose como inversiones las indemnizaciones pagadas a los despedidos.

El caso de EDESUR resulta un ejemplo paradigmático de los conflictos que pueden emerger al no controlarse el ritmo y la calidad de las inversiones. El día 15 de febrero de 1999, más de 156.000 usuarios de 10 barrios de Buenos Aires quedaron a oscuras durante 10 días, como consecuencia de la interrupción del servicio de distribución de energía eléctrica provisto por la empresa. Según concluyeron los resultados del peritaje realizado por la Universidad Nacional de la Plata a pedido del ENRE, la salida de servicio, tras el incendio de una de las Subestaciones, se produjo por la falta de condiciones de seguridad en las obras de un túnel de cables de alta tensión y por la desprotección de las instalaciones en servicio que estaban actuando como respaldo.³¹

La empresa, regulada por control de calidad de servicio, basó el aumento de sus ganancias en achicar los gastos de los sistemas de supervisión de calidad, que incluyeron la reducción del personal calificado y la subcontratación de obras “llave en mano” -como la que se incendió- ahorrándose así los controles de calidad de materiales y ejecución. Este ahorro fue, precisamente, expuesto públicamente días antes del accidente como un mérito de la gestión para maximizar la rentabilidad de los accionistas. Con este episodio se puso de manifiesto que la priorización de ganancias presentes, así sea a costa de inversiones en seguridad, conspira contra una mayor eficiencia y calidad en la prestación del servicio.

³⁰ Decreto 999/92, art.44, inciso d).

³¹ Para una revisión del conflicto, ver López (2000).

La garantía de la *seguridad jurídica* y el respeto de las reglas de juego iniciales ha sido el argumento recurrente al que han apelado la mayoría de los operadores privados para desconocer las disposiciones de la Ley de Defensa del Consumidor. Tal es el caso de las empresas distribuidoras de electricidad, quienes pusieron condiciones para reducir los recargos aplicados a las facturas impagas en los términos fijados por esta ley.³² Esto es coherente con la premisa básica original del proceso de privatizaciones, que incluyó las política y jurídicamente inevitables cláusulas contractuales y diseños regulatorios, pero bajo el compromiso tácito de que podrían ser luego “flexibilizados” para adaptarlos a las necesidades empresarias. Sin embargo, la intangibilidad de los contratos originales -invocada por las empresas y por los propios reguladores ante pedidos de mejoras para los usuarios- no fue obstáculo para llevar adelante modificaciones contractuales que permitieron reestructuraciones de la ecuación económico-financiera favorables a las empresas.

Así lo pone de manifiesto la revisión del contrato con la empresa Aguas Argentinas realizada en 1997, formalmente iniciada a partir de las crecientes dificultades que aparecieron al pretenderse el cobro del cargo de infraestructura a los nuevos usuarios –en general, hogares humildes del conurbano bonaerense- que se incorporaban al servicio. Como el financiamiento de la expansión de la red dependía de estos recursos, estas dificultades determinaron la suspensión de las obras de ampliación contractualmente obligatorias. La norma que habilitaba la renegociación señalaba que la práctica regulatoria había sido demasiado rígida, como resultado de lo cual se habían aplicado varias sanciones por incumplimientos generalizados. Según una denuncia del ETOSS, ya en 1997 Aguas Argentinas acumulaba incumplimientos de inversiones superiores a 400 millones de pesos, que le valieron la aplicación de multas de \$ 8 millones. Entre los incumplimientos acumulados se destacaba la ampliación del plan de obras surgido de la renegociación de 1994, sobre la que se había fundado el aumento tarifario para financiarla (García, 1998). La modificación del contrato permitió reprogramar las inversiones, eliminar algunos de los compromisos de expansión del servicio y reestructurar el esquema tarifario, eliminando el cargo de infraestructura que se había convertido en un cuello de botella para la gestión empresarial. También se autorizó la realización de revisiones tarifarias anuales por aumento o disminución de costos, lo que, de hecho, constituía un mecanismo de indexación contradictorio con la Convertibilidad vigente en ese entonces. Al mismo tiempo, se declinó la aplicación de las sanciones correspondientes a los incumplimientos en que había incurrido la empresa desde el inicio de la concesión.

Y ni hablar de los incumplimientos contractuales en materia de inversiones y metas de calidad, además de –entre otros tipos de concentraciones que abundan en Argentina- las recurrentes participaciones de una misma empresa en diferentes segmentos del servicio (concentración vertical), lo cual es violatorio de la legislación vigente sobre concentración, fusiones y competencia en los mercados. Por ejemplo, la industria gasífera fue segmentada en 3: producción, transporte y distribución. Sin embargo, en la práctica ello no funciona de acuerdo a lo previsto debido a los increíbles niveles de concentración vertical. Es clara la presencia de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera: mientras Techint participa tanto en la producción como en el transporte y la distribución, o sea en el total de la cadena, Soldati y Pérez Companc lo hacen en la producción y el transporte (2 de los 3 segmentos). En tanto, Repsol-YPF tiene participación en la producción y la distribución (2 de los 3 segmentos) (FLACSO, 2002).

De manera similar, el mercado eléctrico fue dividido en generación, transporte y distribución. Asimismo, no sólo se repite la situación sino también las caras: además del grupo

³² Concretamente, se reconocía esta norma sólo en los casos de aquellos usuarios que tuvieran abonadas en término las tres facturas anteriores y que efectuaran su pago dentro de los 14 días subsiguientes. Resolución nº 343/97 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

español ENDESA que controla la generación, el transporte y la distribución, Pérez Companc participa en los 3 segmentos, Techint y el CEI-Citicorp lo hacen en generación y distribución, Soldati en generación y transporte, y Astra-Repsol en distribución (FLACSO, 2002). Tan solo basta observar la estructura de estos dos mercados y establecer sus respectivos cruces (por supuesto, podría hacerse con el sector petrolero y otras industrias como la siderúrgica o petroquímica, con similar resultado) como para percibir el nivel de concentración, y en consecuencia el de competencia y las fallas en materia regulación de concentraciones y fusiones. Además, estos ejemplos ponen de manifiesto la inexistencia de una política energética global (que incluya por supuesto al sector petrolero), ya que debido al panorama descrito se hace imperiosa una forma de regulación que trascienda las visiones parciales y sectoriales. En este sentido, como las competencias del ENARGAS y del ENRE están limitadas a algunos subsectores mencionados, disminuyen en consecuencia sus capacidades de enfrentarse a estructuras empresarias diversificadas que operan simultáneamente en distintas ramas de actividad.

LA AUSENTE REGULACION SOCIAL

Si la reglamentación para la regulación económica en Argentina es laxa, lo es todavía más en relación con los criterios de regulación social, donde el compromiso estatal es notoriamente débil. Un ejemplo claro de ello es la inexistencia de mecanismos tendientes a asegurarles a los sectores más vulnerables de la población el acceso a los servicios a través de descuentos especiales o facilidades de pago. Solo un segmento muy reducido de los jubilados recibe alguna ayuda. Pero a diferencia de antes, cuando los servicios eran operados por el Estado, ahora no se trata de descuentos tarifarios aplicados y solventados por la propia empresa, sino que están a cargo del ANSES, que los otorga en función de criterios mucho más restrictivos. Así, solo una porción muy reducida -los jubilados con asignación mínima- recibía alguna ayuda. Si bien, a propósito de las renegociaciones contractuales está en discusión la "tarifa social", tantas veces desechada y rechazada por las empresas, dicha opción aparece ahora apoyada por las mismas con el objetivo de transferir al Estado las deudas de los morosos y "equilibrar" entonces su ecuación económico-financiera.

Otro ejemplo que pone de manifiesto la endeblez de la regulación social lo constituye el valor que le fuera adjudicado al cargo de infraestructura de la red domiciliaria del servicio de agua potable, valor que resulta del todo incongruente con la posibilidad de responder a un objetivo social básico, como es el acceso universal al servicio.³³ En este caso, la salida convalidada por la renegociación contractual del año 1997 (reajuste tarifario en concepto de Servicio Universal) hizo recaer el peso de la extensión del servicio en el conjunto de los usuarios, evitando así que el operador asumiera algún tipo de riesgo empresarial y deslindando al Estado del aporte de recursos para solventar políticas de inclusión social.

Por otra parte, el otorgamiento de facilidades de pago para los usuarios morosos depende de la política comercial de las empresas y no está sujeta a ninguna normativa regulatoria. Esta última cuestión no es un tema aleatorio si se toma en cuenta que las empresas están autorizadas a cortar los servicios impagos sin que las normas, como sucede por ejemplo en Gran Bretaña, obliguen a los prestadores a diferenciar entre los usuarios que deliberadamente postergan su pago y aquellos que enfrentan dificultades económicas reales.

³³ Así lo demuestra el elevado porcentaje de usuarios deudores, que no casualmente se concentran fundamentalmente en la zona sur del conurbano bonaerense. De acuerdo con el informe del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios presentado a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado el 23/8/96, los importes impagos serían del orden del 21% en las áreas de expansión de la zona norte, del 25% en la zona oeste y del 51% en la zona sur.

Los vacíos e imprecisiones normativas en materia de protección de la calidad de los servicios también limitan el resguardo de los derechos de los usuarios. Disposiciones tales como el establecimiento de *“intervalos razonables”* para la verificación técnica de los medidores de gas, sin más especificación sobre los plazos; la obligación de la distribuidora de hacer todo lo *“razonablemente posible”* para suministrar un servicio regular e ininterrumpido y en casos de necesidad de restringir el servicio proporcionar *“el mayor aviso posible”* o *“atender prontamente”* las denuncias de escapes de gas, o el compromiso de solucionar *“rápidamente”* los reclamos y quejas de los usuarios del servicio eléctrico son sólo algunas de las imprecisiones que pueden dar lugar a interpretaciones diversas y que, en consecuencia, no se constituyen en un parámetro claro y exigible de calidad de servicio.

Asimismo, la reglamentación de aspectos tales como los recargos aplicados por el pago de facturas fuera de término; los plazos para la resolución de reclamos y para la recepción de facturas o el pago de indemnizaciones a los usuarios por reclamos de importes incorrectos o facturas ya abonadas, en la mayoría de los casos entra en colisión con las disposiciones vigentes a partir de la sanción de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, que prevé una serie de resguardos para los usuarios. La cuestión se complejiza por el carácter supletorio de aplicación de esta ley, lo que da lugar a un uso discrecional y sujeto a la voluntad de aceptación o no por parte de las empresas prestadoras de los servicios.

Los ejemplos expuestos permiten observar la progresiva desvinculación estatal de las funciones de planificación, de promoción de la inclusión social, de velar por la seguridad en las prestaciones y de la provisión de información, que llevan a una virtual desaparición del Estado no sólo como proveedor de los bienes propios de los esquemas de bienestar (*merit goods*), sino como organizador del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades. Sintetizando, puede decirse que el Estado no garantiza el control de la calidad, ni el aprovisionamiento continuo y seguro, aún para los que pueden pagar. Ni siquiera puede ejercer la acotada función de poder de policía que propone el concepto restrictivo de servicio público.

“OPORTUNISMO GUBERNAMENTAL” VS. “OPORTUNISMO EMPRESARIO”

La posibilidad de conjugar y hacer respetar los criterios económicos y sociales prevaletentes en la teoría de la regulación dependerá –principalmente– de las capacidades político-institucionales conferidas a los organismos encargados de llevar a la práctica las tareas de regulación y control de los servicios públicos en cuestión. Pero debido al carácter residual asumido por la política de regulación en Argentina y coherente con la lógica de no interferencia estatal, se ha insistido permanentemente en la necesidad de evitar que se produzca “oportunismo gubernamental”, dado cuando la autoridad política aprovecha determinadas circunstancias para imponer decisiones perjudiciales para las empresas (reducción de tarifas, aumento de gravámenes, etc.), abusando de una posición de fuerza circunstancial y de los resquicios legales ofrecidos por el esquema regulatorio (López y Thwaites Rey, 2000; Thwaites Rey, 2001).

En este sentido, Abdala y Spiller (2000) afirman que para que una reforma económica sea exitosa, debe ser creíble a los ojos de los inversores y sostenible en un horizonte de mediano y largo plazo. La credibilidad se apoya, entre otros sustentos, en acotar al máximo posible el riesgo de expropiación administrativa, sea ésta directa, a través de la nacionalización, o indirecta, mediante cambios en las regulaciones de precios, impuestos, etc. Porque si los inversores perciben que el riesgo de expropiación es demasiado alto, demandarán a cambio una prima de riesgo muy elevada o, incluso, no arriesgarán su capital.

En la misma tónica, Llach y Mondino (1999) observan que para el caso de los servicios públicos privatizados, el “oportunismo gubernamental” se manifiesta en el aprovechamiento de

decisiones irreversibles, tales como las efectivizadas en activos hundidos, para ejercer comportamientos expropiatorios mediante regulaciones excesivas, impuestos extraordinarios u otras exacciones violatorias de reglas preestablecidas o, en algunos casos, usufructuadoras de ambigüedades propias de contratos incompletos. Estas cuestiones traen aparejadas las más de las veces situaciones de inseguridad jurídica, por lo cual para minimizar los comportamientos oportunistas resulta crucial “no sólo la existencia de reglas, sino también de reglas para modificar dichas reglas”. Según los autores, “los contratos son casi siempre incompletos, dejando casi siempre algún margen para la discrecionalidad y para la ‘filtración’ de criterios puramente políticos”. Y es en estos márgenes donde advierten los mayores peligros (Llach y Mondino, 1999).

Aún sin desconocer los riesgos antes explicitados, vale la pena aclarar algunas cuestiones. En primer lugar, en el caso de los servicios públicos, buena parte de los activos hundidos fueron efectuados en la etapa de gestión estatal. En cuanto a los aportes nuevos que se “hunden”, por lo general se financian con el “ahorro” generado por medio de las tarifas que pagan los usuarios. En otras palabras, no son inversiones genuinas de capital empresario de riesgo, sino compromisos crediticios asumidos sobre la base de su recuperación por la vía de las tarifas. El problema principal, cuando se habla de los riesgos, es el relativo a la tasa de rentabilidad, la ganancia que esperan obtener quienes operan en una determinada actividad. El riesgo expropiatorio siempre está, según estos teóricos de la regulación, en la tentación del político a pensar que esa ganancia es excesiva, y por tanto a pretender expropiarla, desincentivando de ese modo el impulso empresario a innovar, expandir y mejorar la eficiencia del servicio explotado. Es entonces cuando, para defender los niveles de rentabilidad alcanzados, se plantea que éstos son imprescindibles para garantizar inversiones que favorezcan a los consumidores o usuarios futuros. De ahí que cualquier modificación de la rentabilidad sea presentada como una “irracionalidad” atentatoria del bien común intertemporal, en beneficio de intereses inmediatos de usuarios –o políticos- actuales.

El dilema a resolver es cómo definir un óptimo social que involucre los intereses de todos los actores en juego. Los defensores a ultranza del mercado dirán que hay que dejar actuar sus leyes naturales sin interferencias políticas. Pero esas leyes supuestamente naturales están preñadas de relaciones de poder, de política. Porque ¿cómo se define una tasa de rentabilidad “razonable” para una actividad dada, en un país dado, en un tiempo histórico determinado? Y en el caso de los servicios públicos ¿no son definiciones políticas las que diseñan los marcos para el desarrollo de la actividad, evaluando condiciones económicas, sociales y políticas y apostando a producir determinados resultados, que luego podrán o no verificarse? Se trata, en suma, de correlaciones de fuerza que se expresan en la práctica concreta.

La experiencia argentina ha mostrado que existe un peligro inverso al tan temido “oportunismo gubernamental” –y más frecuente-: el “oportunismo empresario”, derivado de utilizar la debilidad ocasional del Estado en determinado momento para imponerle condiciones más beneficiosas para los privados (Thwaites Rey y López, 2000; Thwaites Rey, 2001). La amenaza de hacer caer una concesión -con el costo político que conlleva-, de no replantearse un esquema de inversiones incumplido, o el tratar de renegociar otras ventajas –como la prolongación del plazo contractual- ofreciendo a cambio inversiones política o económicamente necesarias en el corto plazo, son ejemplos de ello.³⁴ De la misma forma, la decisión estatal de no imponer reglas de juego más firmes, afincada en la convicción de que debe ser el mercado el verdadero disciplinador, refuerza la conducta “oportunista empresaria”. Como se ha señalado, por más de una década, y ante cualquier intento de revertir alguna condición inicial, los empresarios se han

³⁴ Un ejemplo concreto: a comienzos de 2000, recién asumido el gobierno de la Alianza, Repsol-YPF ofertó aumentar en unos 2.000 millones de dólares, en los siguientes 5 años, las inversiones comprometidas para el riquísimo yacimiento neuquino Loma de la Lata. Pero a cambio, quería que se le prorrogara por 10 años más –hasta 2027- el contrato de explotación que vencía en el 2017. La empresa sacaba provecho de la difícil situación del país, y de un gobierno ávido por promover inversiones que reactivaran una economía en recesión desde 1998. El oportunismo es claro, en la medida en que las prestaciones a intercambiar no eran razonablemente equiparables.

abroquelado tras el argumento de la “seguridad jurídica”. Este comprende el respeto tanto de las leyes sancionadas por el Parlamento, como de las reglamentaciones y resoluciones administrativas emanadas de organismos que dependen de la órbita del Poder Ejecutivo, principalmente, o del Poder Judicial. Así, respetar la letra y el espíritu de las leyes sin alterarlos en las normas que las tornan operativas, no vulnerar las jurisdicciones y competencias con disposiciones arbitrarias, no hacer del uso de mecanismos excepcionales una regla y garantizar la continuidad jurídica de las decisiones tomadas y los contratos firmados conforme a derecho por administraciones políticas precedentes son, todos ellos, principios sustantivos que hacen a la “seguridad jurídica”.

Además de la cuestión de la “seguridad jurídica” propiamente dicha, el otro aspecto que suelen invocar los empresarios cuando reclaman preservarla es el respeto de las reglas de juego económicas que dan un horizonte de certidumbre a la inversión productiva. Aquí es donde aparece la dimensión eminentemente política y más compleja de la cuestión y se producen confusiones de planos analíticos. Es indudable que el sostenimiento de tales reglas, que constituyen el marco en el que se desenvuelve la vida económica, implica otorgar certidumbre respecto a las acciones futuras -ergo, seguridad-. El reclamo de su mantenimiento, sin embargo, excede lo jurídico y se ubica en un plano estrictamente político del problema. Porque si se respetan los mecanismos institucionales establecidos para la elaboración de las leyes, pedir que no se introduzcan cambios fundamentales en los contenidos no es una demanda de seguridad jurídica sino política.

En este sentido, cuando desde el “mundo de los negocios” se reclama la continuidad del rumbo de las reformas estructurales, aunque se lo haga bajo el nombre de la “seguridad jurídica”, lo que se está haciendo es una demanda política. Bajo el imperativo de la previsibilidad y la certidumbre económicas, esenciales para atraer y consolidar inversiones, el polo del capital exige que se apliquen las medidas que considera más adecuadas para el desarrollo de la economía de mercado y, va de suyo, de sus propias ganancias. La demanda política que esto supone resulta entendible desde el punto de vista de un actor social que pretende influir sobre la arena política. Sin embargo, la apelación a la seguridad jurídica -es decir, la inmovilidad de las normas que resulten favorables a sus intereses- implica una petición mayor: que el electorado en general, y más específicamente los dirigentes políticos, se comprometan a no cambiar los cursos económicos ya marcados por el “mercado” con intromisiones “políticas”.

Puede recordarse, a modo de ejemplo, que cuando a pocos días de su triunfo, el presidente electo Fernando De la Rúa adelantó su intención de gravar las ganancias extraordinarias de las empresas privatizadas, aplicando un impuesto similar al puesto en práctica por Tony Blair en Gran Bretaña, no tardaron en hacerse sentir las demandas de “seguridad jurídica” y de respeto a los contratos.³⁵ Es más, esa “audaz” idea fue descartada casi de inmediato debido a que, en palabras de una voz autorizada como la de Pablo Gerchunoff –ligado al equipo económico de la coalición triunfante-, una medida así “*no es aplicable a la Argentina porque el objetivo principal que se tiene en los servicios es inyectar la mayor competitividad posible y no ponerle gravámenes extraordinarios*”.³⁶ Más allá de las dificultades legales que seguramente hubiera sido necesario sortear para implementar el impuesto extraordinario –que podía haberse interpretado como violatorio de la cláusula de “estabilidad tributaria” incluida en los contratos de concesión-, el verdadero motivo era la decisión política de no confrontar con el poder económico. En otras palabras, se renunciaba a cualquier intento de modificar –tan siquiera mínimamente- la correlación de fuerzas económicas, sociales y políticas consagradas durante los años noventa.

³⁵ Diario *Página/12*, 27-10-1999.

³⁶ Diario *Página/12*, 06-11-1999.

SEGURIDAD POLITICA Y OPORTUNISMO

El pedido de los defensores a ultranza del mercado suele ser que se introduzcan nuevos cambios en la legislación de forma tal de profundizar la independencia del rumbo económico respecto del poder político, pero ya no en relación a la injerencia personal de los gobernantes de turno para favorecer sus propios intereses -partidarios o privados-, sino a la capacidad del sistema político como tal de establecer lineamientos donde primen otras prioridades sociales que las establecidas por la lógica del mercado. En tal sentido, resulta interesante destacar que el “mundo de los negocios”, en general, estuvo lejos de cuestionar la influencia del Ejecutivo sobre la Corte Suprema de Justicia para que convalidara la transferencia a los privados de activos públicos en procedimientos de dudosa legalidad. El caso del “*per saltum*” dispuesto para evitar la paralización del proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas resulta paradigmático. Es más, incluso llegó a ser positivamente valorado que el sistema judicial se “adaptara” a los requerimientos de una rápida transformación del marco institucional en el que se había desenvuelto la economía durante varias décadas. Por eso, no es extraño que la “relativa dependencia” de los jueces respecto a los lineamientos fijados por el Ejecutivo llegó a ser considerada como una virtud y un pilar importante para atraer inversiones. Así, contar con un Poder Judicial “comprensivo” de la profundidad y rapidez de los cambios producidos en las reglas de juego económicas y sociales, y dispuesto a dejar de lado criterios burocráticos y “leguleyos” para profundizar el nuevo rumbo, fue interpretado como un rasgo esencial para crear un clima de previsibilidad favorable al crecimiento económico y a la inversión.

También cabe recordar que otra de las reglas básicas que hacen a la seguridad jurídica es que los contratos comprometen a ambas partes por igual, de conformidad a lo que hayan pactado, por lo que cada parte podrá exigir el cumplimiento de los deberes de la otra. En tal sentido, vulnera la seguridad jurídica intentar que las autoridades públicas o los jueces alteren en beneficio propio las normas establecidas. E, indudablemente, resulta un perjuicio aún más grave que los poderes del Estado cedan ante tales presiones, como se hizo reiteradas veces con los concesionarios de las empresas privatizadas, que habían incumplido cláusulas contractuales y debían hacer frente a multas o sanciones pero se negaban a hacerlo con distintos argumentos. En estos casos, la discusión se desplazó a otro terreno, el de la decisión puramente política, dejando de lado lo que se consideraba estrictamente dentro de la legalidad (Thwaites Rey, 1997).

Dicho esto, cabe destacar que el “oportunismo empresario” no ha merecido un tratamiento sistemático en la literatura especializada. Sólo se lo reconoce parcialmente y como una “falla” puntual, antes que como un riesgo simétrico al del temido “oportunismo gubernamental”. En algunas formulaciones teóricas se admite el riesgo de captura del órgano regulador por parte de la empresa regulada, favoreciéndose sus intereses en perjuicio de los usuarios. Pero es preciso ser contundente: la principal preocupación de quienes teorizan sobre la regulación suele ser el evitar la influencia (siempre entendida como nefasta, explícita o implícitamente) de la política sobre las leyes “naturales” de la economía, y no la inversa. De modo tal que las evidencias reales, tanto de captura como de “oportunismo empresario” son, en general, presentadas como pequeñas desviaciones de los postulados teóricos “correctos”, que deben corregirse sólo por la vía del remedio infalible de la competencia.³⁷

En cuanto al problema de la imprevisión en los contratos de larga duración, para la mayoría de los expertos las modificaciones en lo pactado sólo pueden justificarse ante el

³⁷ Las reflexiones de Abdala y Spiller (1999) acerca de la privatización del servicio de agua potable son bastante ilustrativas: Los autores plantean que “...aún en el caso de no haber existido conflicto con la regulación, la empresa hubiese tenido imposibilidad financiera para sostener los niveles de inversión requeridos en el contrato. Esto sugiere que, si se descarta el uso de fuentes alternativas de financiamiento (aporte de capital propio, etc.), Aguas Argentinas pudo haber ejercido *low balling*, es decir, realizar una oferta optimista y ganadora, especulando con la debilidad *ex post* del regulador para ejercer oportunismo empresario”.

imperativo de adaptación de las normas al cambio tecnológico. Sin embargo, una racionalidad basada en el bien común haría necesario que quien contrata con el Estado para prestar un servicio público monopólico, acepte el compromiso de variar las condiciones si éstas perjudican notoriamente el interés general. Porque los objetivos de servicio público propuestos por el Estado no pueden quedar desligados de la fijación de un óptimo social, que debiera ser contemplado como una obligación liminar para el operador privado. De lo contrario, y dada la usual poca transparencia en la definición de los contratos, lo que en realidad se defiende es la obtención de una suerte de "patente vitalicia" que sólo pueda alterarse cuando aparezca afectada la ecuación económico-financiera en perjuicio de la empresa.

Pero más allá de la teoría que se pretenda llevar a la práctica, la regulación efectiva de concesiones de servicio pactadas por plazos muy prolongados requiere capacidades ciertas e independencia –del gobierno y de las empresas- de los entes de control y el mantenimiento de una ecuación equitativa en las cargas y beneficios de ambas partes del contrato durante toda su vigencia. Porque esta es la única forma de evitar enriquecimientos injustificados de alguna de ellas, derivadas de un ejercicio "oportunista" de poder eventual.

CAPITULO 3 **LOS ENTES DE CONTROL**

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ENTES

Los organismos actualmente a cargo del control de los servicios que analizamos en este trabajo son el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). A ellos se les suman la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Bs. As. (OCCRABA) y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

En la mayoría de los casos, las instancias de regulación fueron creadas en ocasión de sancionarse el marco regulatorio de la actividad (ver Gráfico 1). Consecuentemente, a excepción del ENRE y del ENARGAS que surgen de una ley, el resto de los organismos surgió por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Desde el punto de vista jurídico, la creación mediante una ley o un decreto supone un *status* diferente para los organismos así creados. En la primer variante, el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, mientras que para los entes creados por decreto, su accionar queda sujeto a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable (Thury Cornejo, 1995), lo que se manifestó claramente en las sucesivas reestructuraciones sufrida por el organismo a cargo del control de las telecomunicaciones.

En efecto, el control de los servicios telefónicos quedó inicialmente a cargo de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.³⁸ A fines de 1991, se encuadró bajo la órbita del ya fusionado Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y en 1996 la CNT se trasladó de dicho Ministerio a la Presidencia de la Nación.³⁹ Posteriormente la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) y se constituyó la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).⁴⁰ Tras esta nueva configuración el organismo estuvo subordinado al Presidencia de la Nación hasta 1999, pasando sucesivamente durante el gobierno de la Alianza por el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio

³⁸ Decreto 1185/90.

³⁹ Decreto 245/96

⁴⁰ Decreto 660/96, art. 31 modificado por Decreto 952/96, art. 2 y Decreto 1260/96, art. 1

de Economía. En la actualidad la CNC volvió a depender del Ministerio de Infraestructura. Tantos cambios dan cuenta –en definitiva- de los sucesivos forcejeos para garantizar el control de la agenda regulatoria de un sector como el de las telecomunicaciones, que ha contribuido con importantes sumas de dinero al Tesoro Nacional por medio del traspaso de fondos que recauda la CNC.

Creados bajo la figura jurídica de entes autárquicos, y encuadrados en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la organización del ETOSS, el ENRE y del ENARGAS cuenta con cuerpos directivos colegiados que incluyen la representación de las jurisdicciones provinciales. Cabe acotar que la selección y remoción de las autoridades de estos entes, al igual que de los restantes organismos de control, denota una fuerte injerencia del gobierno central (Cuadro N° 2). En su aplicación práctica, ello implicó que, durante la gestión del ministro Cavallo al frente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, por ejemplo, la mayoría de los titulares de los entes perteneciera a su núcleo más próximo.⁴¹

En el caso del ENARGAS y del ENRE, los cinco miembros que integran cada uno de sus Directorios deben ser seleccionados y sólo pueden ser removidos por acto fundado del Poder Ejecutivo Nacional, aunque como paso previo para la designación y/o remoción de sus cargos tiene que darse intervención a una Comisión Especial del Congreso, con participación igualitaria de ambas Cámaras, la que debe emitir un dictamen de carácter no vinculante para la Administración.⁴² Pese a que originariamente la ley 24.076 incluía la propuesta de los gobernadores de las provincias para el nombramiento de dos de los cargos directivos del ENARGAS, la iniciativa fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional. Respecto del ENRE, si bien el Consejo Federal de Energía Eléctrica⁴³ puede proponer también a dos integrantes del Directorio, la elección de estos miembros debe surgir de una lista de candidatos confeccionadas por la Nación, tras un llamado a concurso "por antecedentes". En ambos organismos los mandatos directivos duran 5 años y cesan en forma escalonada, pero pueden ser renovados indefinidamente. Los directores están sujetos a las incompatibilidades fijadas por ley para los funcionarios públicos, aunque no se establece ninguna prohibición que los inhiba, al cese de sus funciones, para trabajar en el sector regulado.⁴⁴

Conforman el Directorio del ETOSS seis miembros, representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a razón de dos integrantes elegidos por las máximas autoridades de cada una de esas jurisdicciones. Los Directores -alcanzados también por las incompatibilidades establecidas por la Ley 22.140- duran en sus cargos seis años, y su designación puede renovarse por un solo período pudiendo ser removidos, a diferencia de los casos anteriores, sólo por "justa causa".

La CNC está encabezada por un Directorio integrado por ocho miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, uno de los cuales ejerce la presidencia, dos las vicepresidencias y los seis restantes ocupan vocalías. Tanto el presidente, como los vicepresidentes y los vocales duran cinco años en sus cargos y pueden ser reelegidos por un solo período adicional.⁴⁵

⁴¹ Las características de los Entes fueron modeladas desde y por el Ejecutivo "y la impronta personal del ministro de Economía dejó su marca en casi todos ellos. La abrumadora mayoría de sus titulares responde a un patrón común: son cordobeses, han pasado por Harvard, participaron de sus actuales áreas bajo control y profesan una indeclinable lealtad mediterránea". Revista MERCADO, abril de 1994.

⁴² Art. 55 de la Ley 24.076 y art.59 de la Ley 24.065.

⁴³ Creado por la Ley 15.336, el Consejo Federal de Energía Eléctrica depende de la Secretaría de Energía y está compuesto por un representante y un suplente por la Capital Federal y las Provincias, por designación del PEN. Este Consejo delimitará "zonas de electrificación", en las que funcionarán Comités Zonales de la energía eléctrica, y tiene a su cargo la administración del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica.

⁴⁴ Arts. 54 de la Ley 24.076 y 58 de la Ley 24.065.

⁴⁵ Decreto 80/97, art.10.

Mientras que el control interno de los Entes Reguladores se encuentra a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el control externo corresponde al Poder Legislativo. Dentro del control parlamentario, a su vez, pueden diferenciarse los mecanismos de control parlamentario propiamente dichos y los controles realizados por organismos técnicos, funcionalmente autónomos, que actúan en la órbita legislativa. En el primero de los casos se ubica la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, creada por la Ley N° 23.696. Es un organismo intercámaras compuesto por seis diputados y seis senadores, cuyo objeto es ejercer la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de la ley citada. Para poder informar a los cuerpos legislativos debe ser informada por las autoridades de aplicación y los organismos de control.

El control realizado por organismos técnicos hace referencia a la función de la Auditoría General de la Nación (AGN) dependiente del Congreso de la Nación. Este organismo tiene competencia para el control de las privatizaciones y de los entes reguladores. En este último caso, ejerce un control de legalidad, realiza evaluaciones del control interno, audita los estados contables y la gestión. También controla el cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de quienes se han hecho cargo de las empresas privatizadas y concedidas. Emite informes de auditoría y dictámenes de estados contables de los entes reguladores que son comunicados a los propios entes, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas⁴⁶ y a los Ministerios que tienen a su cargo el control de la privatización de que se trate. Sin embargo, la propia AGN enfrenta falencias que limitan la efectividad de los controles que realiza. Funcionarios del organismo señalan, por ejemplo, la falta de seguimiento sistemático del impacto de las recomendaciones e informes que producen. (Oszlak, 2000)

CUADRO N° 2
Directorios de los Entes de Regulación

Ente Regulador	N° de autoridades	Forma de designación y remoción	Duración en el cargo
CNC	8 (ocho)	Nombrados y removidos por el PEN, por incumplimiento de sus obligaciones.	5 (cinco) años, pudiendo ser reelegidos por un sólo período adicional.
ETOSS	6 (seis)	Designados por el PEN, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a razón de dos miembros por jurisdicción. Sólo podrán ser removidos con justa causa	6 (seis) años, pudiendo renovarse por un solo período.
ENRE	5 (cinco)	Nombrados y removidos por acto fundado del PEN, previa intervención de una Comisión Especial del Congreso de la Nación, con participación igualitaria de ambas Cámaras	5 (cinco) años, cesando en forma escalonada. Pueden ser renovados indefinidamente.

⁴⁶ Se trata de un órgano intercámaras conformado por seis senadores y seis diputados que ejerce el control de las actividades de la AGN. Tiene facultades para requerirle a ésta trabajos específicos y de producir despachos sobre sus informes. Estos despachos son sometidos a resolución de las Cámaras.

ENARGAS	5 (cinco)	Designados por el PEN. Sólo pueden ser removidos por acto fundado del PEN. Previa designación o remoción el PEN debe comunicar los fundamentos de tal decisión a una Comisión del Congreso de la Nación integrada por los Presidentes y Vicepresidentes de las Comisiones que cada una de las cámaras determinen en función de su incumbencia, garantizando una representación igualitaria de Senadores y Diputados.	5 (cinco) años, con posibilidad de ser renovado en forma indefinida. Cesan en forma escalonada cada año.
----------------	--------------	--	--

Fuente: *Elaboración propia en base a normativa vigente.*

LOS RIESGOS DE CAPTURA

Las competencias primordiales atribuidas a los organismos de regulación son el control efectivo del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Concebidos como instancias de "arbitraje", el problema central reside en la notoria desigualdad de los dos sujetos entre los cuales deben mediar: mientras los prestadores privados disponen de información, recursos técnicos, materiales, económicos, y de una organización que les permite un acceso directo a las instancias de decisión, los usuarios constituyen un universo heterogéneo y disperso, con menores grados de información y -bajo condiciones monopólicas- sin posibilidad de elección.

Algunos de los aspectos más cuestionados de los entes argentinos devienen de su conformación y funcionamiento, como ya se ha visto fuertemente vinculado al Poder Ejecutivo Nacional, de los claros signos de *captura* por parte de las empresas reguladas y de las restricciones de información y recursos que limitan su capacidad de fiscalización.

La independencia del poder político y la protección de los cuerpos técnicos respecto de la dinámica de la coyuntura política es considerada por la literatura especializada como una forma de garantía de la seguridad jurídica y de protección de las empresas prestadoras contra la posibilidad de medidas arbitrarias que modifiquen su horizonte de inversión. Sin embargo, la experiencia argentina parecería desmentir este riesgo. Al contrario, la falta de independencia de los entes respecto del poder político ha resultado en una mayor condescendencia con las demandas de las empresas prestadoras, en perjuicio de los usuarios. Una de las manifestaciones más gráficas en este sentido fueron las intervenciones de la ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones producidas en 1992 y en 1995 como resultado de las desavenencias de su directorio con los lineamientos políticos para el sector, en particular con los criterios de las autoridades económicas para realizar el rebalanceo tarifario. En el mismo sentido puede apreciarse el caso del ETOSS que, en tanto órgano de control y fiscalización del área, fue marginado en las recurrentes renegociaciones con la empresa Aguas Argentinas, mientras adquiría cada vez mayor injerencia la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, dependiente directamente del Poder Ejecutivo Nacional.

El riesgo de captura de la agencia reguladora por su "principal" político puede percibirse en la anteriormente mencionada forma de designación y remoción de los miembros integrantes de los directorios de los entes, donde se vislumbra la ligazón política y en muchos casos su clara falta de

independencia respecto del poder de turno (Cuadro N° 2). En verdad, la conformación de los cuerpos directivos, más que respetar el equilibrio entre jurisdicciones (nación – provincias - municipio), responde a la lógica del reparto de cargos entre fuerzas políticas. Así, es claramente entendible que, por ejemplo, la CNC y el ETOSS, cuenten en sus respectivos Directorios con similar cantidad de agentes que en las Gerencias de Control.⁴⁷

La contracara de este problema es el fenómeno de la *captura empresarial* que alude a la posibilidad de las empresas reguladas de influir sobre las decisiones regulatorias. Tal situación no ha pasado desapercibida y ha dado lugar a numerosas referencias en la bibliografía. Tomando como ejemplo la experiencia histórica de los Estados Unidos, los economistas de la escuela de Chicago (Stigler, 1971) advierten sobre el problema de la “captura” de las agencias de regulación por los operadores regulados, en la medida en que la mayor frecuencia del contacto entre ambas partes y la superioridad de recursos de la empresa en comparación con los usuarios, inclina a los reguladores a ser más receptivos a los argumentos de los primeros.

Desde este enfoque se sostiene que *“el accionar del regulador en una industria sería el resultado de la interacción de diferentes agentes que participan en ella: el gobierno, el ente regulador en caso de existir, los consumidores, las empresas reguladas y el Estado de la naturaleza. Así, el regulador reaccionará de acuerdo a los intereses contradictorios de los diferentes agentes. El resultado puede dar lugar a situaciones donde el regulador, operando en forma totalmente independiente, es capturado por las empresas reguladas. Del mismo modo, puede ser indebidamente influenciado por las presiones del gobierno y aplicar políticas oportunistas de corto plazo, tal como hundir inversiones en activos físicos importantes realizadas por las firmas reguladas”* (Llach y Mondino, 1999). La teoría convencional de regulación generalmente parte del supuesto de que el funcionario público procura, frente a situaciones de fallas de mercado, maximizar el bienestar del consumidor. Sin embargo, en la práctica no necesariamente ocurre así, y pueden presentarse dos situaciones problemáticas importantes: que el regulador desinformado se acomode al comportamiento monopólico del privado, por un lado, o que el regulador con agenda propia resulte “capturado” por la empresa incumbente, por el otro.

El contacto frecuente entre entes y empresas reguladas y la mayor capacidad de presión empresarial originada en la disponibilidad de recursos técnicos y de información configuran una situación de sobre-representación de los intereses de los operadores privados en el proceso de regulación. Al respecto, debe señalarse que el mecanismo por el cual se fijan los recursos que percibirá el ente puede tener impactos en términos de la captura del regulador. Como el presupuesto de los entes se encuentra ligado a la actividad y a la rentabilidad de las empresas, los riesgos de captura se ven potenciados: cualquier medida regulatoria que limitara los ingresos de las empresas recortaría automáticamente el presupuesto del propio ente. En este sentido, el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación constituyen indicadores elocuentes acerca del grado de independencia de los entes reguladores respecto de las empresas y del poder político. El cuadro N° 3 resalta primeramente la heterogeneidad existente entre los mecanismos de financiamiento de los entes y sus montos presupuestarios. No obstante, cabe destacar que, salvo en el caso del ETOSS, parte de los recursos recaudados por los entes son derivados como contribuciones al Tesoro Nacional, situación que transgrede el carácter autárquico de estas instituciones. Terminan así derivándose recursos que deberían utilizar las agencias en sus tareas de control de las empresas, sin que se vislumbre claramente su finalidad.⁴⁸

⁴⁷ Según datos del año 1999, la cantidad de agentes en planta permanente que reviste en el Directorio de la CNC es de 77, en tanto que la Gerencia de Control cuenta con 75. En el caso del ETOSS, la Unidad Directorio cuenta con un total de 30 agentes, mientras que -por ejemplo- la Gerencia de Calidad incluye sólo 18.

⁴⁸ Resulta interesante destacar la injerencia del volumen monetario aportado por los Entes al Tesoro Nacional y la significativa proporción en que se ve disminuido el presupuesto que debería destinarse a las tareas de control. A modo ilustrativo, puede destacarse que en el caso de la CNC –cuyo presupuesto ha sido el más alto en comparación con los

El ENARGAS, el ENRE y la CNC confeccionan sus presupuestos y los elevan al Poder Ejecutivo Nacional para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional, mientras que la recaudación se realiza mediante una tasa pagada por las empresas participantes del sector, siendo variable su proporción: de acuerdo a la facturación en el ENRE, sujetas a Ley en el ENARGAS, y en la CNC corresponde al 0,5% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios. Debe destacarse que para el financiamiento del ENARGAS y del ENRE, los recursos provienen fundamentalmente de las tasas de inspección y control que pagan distintos actores del sistema, así como de las multas percibidas. En ambos casos se estipula que los proyectos de presupuesto deben publicarse para que puedan ser analizados y, eventualmente, observados por las partes involucradas. En tanto, el ETOSS establece su propio presupuesto y los recursos provienen fundamentalmente de un porcentaje (2,67%) de la facturación a los usuarios. Con este sistema de financiamiento los riesgos de captura parecen ser mayores, debido a que si la facturación de la empresa aumenta, en la misma proporción lo hará la del organismo de control. Esta situación puede condicionar al ente regulador a tomar partido por la empresa regulada, por ejemplo en cuestiones que impliquen aumentos tarifarios.⁴⁹ Mientras que para las autoridades del ente esta forma de financiamiento convierte a los usuarios en "socios" interesados en el cumplimiento de los objetivos y le da al organismo independencia respecto a las empresas⁵⁰, Gerchunoff y Cánovas (1995) la cuestionan, destacando que podría incentivar al ente a aumentar el precio regulado. Señalan, al respecto, que parte de los ingresos del organismo deberían depender del cumplimiento del plan de expansión explicitado en el pliego y otra parte debería ser fija y estar desvinculada del resultado financiero del concesionario.

Por ello, Rodríguez Pardina (1998) considera que existen problemas relacionados con el actor sobre el que recae el financiamiento del ente de que se trate. Si bien, en última instancia, son siempre los usuarios los que se hacen cargo de los costos de la regulación (en tanto las empresas tienen como costo reconocido el pago de la tasa al regulador), en los casos en los que se cobra directamente a los usuarios (como el ETOSS) puede generarse un problema de tipo agente-principal, dado que los usuarios no cuentan con información suficiente -o con medios adecuados para obtenerla- para verificar si el nivel de gastos del regulador es adecuado. A diferencia de los usuarios, las empresas cuentan con alicientes para controlar el nivel de gastos de los reguladores, tanto por su mayor capacidad de acceder a la información como por la magnitud de los importes que deben destinar al financiamiento de los entes.

Así, la dependencia económica de los reguladores respecto de los operadores del servicio, sumada a la ausencia de una participación institucionalizada de los usuarios que se constituya como contrapeso, configura una situación de sobrerrepresentación empresaria en los entes de control. Las disparidades se refuerzan por el hecho de que la información requerida para el control proviene fundamentalmente de las propias empresas que elaboran informes periódicos y los elevan a los entes. Complementariamente, los reguladores efectúan auditorías e inspecciones, pero como ha quedado demostrado para el caso de apagón de EDESUR, la rigurosidad de las mismas es bastante cuestionable.

demás entes-, de 47 millones de pesos percibidos en 1996, el presupuesto llegó a incrementarse, en 1997, a 70 millones de pesos. No obstante, las contribuciones la Tesoro Nacional en esos dos años alcanzaron la suma de pesos 31.775.878 y 50.883.515 respectivamente, lo que supone contar como recursos efectivos para el organismo aproximadamente 15 millones para 1996 y 19 millones de pesos para el año siguiente. Para 1998 se operó una disminución significativa que dejó la asignación presupuestaria en el monto de 47.761.967 millones de pesos. Pero en este caso la contribución al Tesoro Nacional fue menor (\$!7.710.495), razón que permitió casi duplicar el monto afectado casi específicamente para la CNC (\$30.051.472). (López, Felder, *et. al.*, 1999: 101-102)

⁴⁹ En este sentido, Urbiztondo, Artana y Navajas (1997) han estimado que esta forma de financiación del ETOSS le permitió un incremento de más del 40% de sus recursos en unos pocos años.

⁵⁰ Declaraciones de Eduardo Cevallo, titular del ETOSS, a la revista *MERCADO*, abril de 1994.

Precisamente el sostenimiento de los organismos públicos de control fue uno de los aspectos más resistidos por las empresas privadas, pese a figurar en los contratos de concesión. Incluso varias empresas intentaron trasladar a las tarifas de los usuarios el peso de las tasas de regulación.⁵¹

La discusión sobre el financiamiento de los entes, sus montos y condiciones generó sucesivas reducciones presupuestarias. Un ejemplo de ello es la situación dada en 1995 respecto al ENRE. De acuerdo con los datos del Presupuesto Anual 1995, la estimación presupuestaria del ENARGAS alcanzaba el monto de \$ 22.449.199 y la del ENRE \$ 15.558.088 aunque, para este organismo, la reducción dispuesta por el Ministerio de Economía restringió la cifra al orden de los \$13.200.000. Ante esto, en un informe del ENRE se planteaba que *"no parece correcto que la Secretaría de Hacienda modifique el presupuesto elaborado por el Directorio de un ente autárquico (...) menos aún cuando no se trata de recursos que tengan origen en el Tesoro Nacional"*. Desde la institución también se señalaban las presiones ejercidas por los transportistas y distribuidores para reducir los gastos en el organismo. El informe citaba expresamente un artículo periodístico donde se manifestaba que *"el control a las empresas privatizadas de servicios públicos será cada vez más laxo, pero el ahorro obligado por la Secretaría de Hacienda no beneficiará al Tesoro sino a las propias compañías (...) que gastarán menos para solventar los entes reguladores y también las controlarán menos"*.⁵²

CUADRO N° 3
FORMAS DE FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTOS DE LOS ENTES DE CONTROL

Sector	Forma de financiamiento	Presupuesto 2002
Agua (ETOSS)	Contribución directa de los usuarios incluida en cada factura (2,67 % de la factura).	\$ 12.186.164(*)
Electricidad (ENRE)	Presupuesto determinado por el Ente y recaudado mediante una tasa pagada por las empresas participantes del sector (generación, transmisión y distribución) en proporción a su facturación.	\$ 17.782.000
Gas (ENARGAS)	Presupuesto determinado por el Ente y recaudado mediante una tasa pagada por las empresas sujetos de la Ley (transportistas y distribuidores)	\$ 16.785.000
Telecomunicaciones (CNC)	Tasa pagada por los prestadores de servicios de telecomunicaciones: 0,5% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios.	\$ 98.113.000

⁵¹ Respecto a los conatos de resistencia de las empresas al pago de la tasa de fiscalización, el titular del ENARGAS en 1994 decía *"la obligación del pago de la tasa –que es como un impuesto con un fin determinado- ya estaba establecida en el marco legal, por lo que discutirla no tiene sentido. Se puede eventualmente discutir si el presupuesto es o no elevado, porque hace a cómo se desarrolla la regulación, pero la tasa en sí es indiscutible"*. Por su parte, el titular del ENRE, Carlos A. Mattausch, opinaba que la resistencia formal de las empresas *"es natural, tratan de evitar todo lo que signifique una erogación. (Pero) la pretensión de trasladar este costo a la tarifa es totalmente impropcedente, porque los pliegos a los que se ajustó la privatización definen claramente lo contrario"*. MERCADO, abril de 1994.

⁵² Diario *Ambito Financiero*, 19/9/95.

Fuente: *Elaboración propia en base a Presupuesto Nacional 2002.*

(*) Ese monto presupuestario corresponde al año 2000, y el mismo fue sometido a un ajuste que lo redujo al orden de los \$ 11.961.880.

LA ASIMETRÍA INFORMATIVA

Una cuestión crucial que enfrenta el regulador es el de la enorme asimetría informativa respecto al regulado, ya que depende, en gran medida, de la información que éste le provee para la toma de sus decisiones. Así, en ocasiones las empresas reguladas pueden condicionar el flujo de información que suministran, afectando de este modo las decisiones del regulador. Un ejemplo típico de este problema es el del regulador que para fijar nuevas tarifas depende de la información de costos provista por la empresa, que para maximizar sus propios beneficios puede brindar información sesgada que influye sobre la tarifa final obtenida. Para sortear este obstáculo, los reguladores deben crear grandes bases de datos informativas sobre las tecnologías disponibles, estructuras de precios de factores y otros condicionantes de las decisiones que deben adoptar frente a la empresa, para lo cual precisan recabar información internacional y comparativa con otras compañías que operan en el mismo ramo. (Llach y Mondino, 1999)

Por otra parte, la actuación en base a normativas más o menos vagas -como por ejemplo la fijación de tarifas "justas, razonables y no discriminatorias"- otorga una discreción considerable a los reguladores respecto del modo de interpretarlas y crea más oportunidades para la influencia de los grupos de presión. Desde enfoques como el de la teoría del principal-agente⁵³ también se destacan las dificultades que enfrentan los gobiernos o las autoridades reguladoras (principal) para inducir a las empresas (agentes) a preservar el interés público, en situaciones en las que estas últimas poseen mejor información sobre los costos operativos, por lo que les será más fácil tomar decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con su interés propio (la maximización de beneficios). Por tal motivo, se requiere un diseño institucional que permita a los gobiernos obtener información fehaciente y concreta acerca del comportamiento de los agentes privados, además de instrumentos legales y/o fiscales para regular de manera efectiva el cumplimiento de los compromisos, de manera tal que la intervención del Estado sea superior a la no intervención.

Problemas similares enfrentan los gobiernos (como principal) para controlar el comportamiento de las agencias regulatorias (como agentes), ya que éstas últimas poseen información superior sobre los efectos de sus políticas, y no necesariamente sus objetivos como burocracia pueden coincidir con el de los ciudadanos o sus representantes. Así, se corre el riesgo de que se prioricen -por ejemplo- las cuestiones de agenda establecidas por la propia agencia reguladora, en función de aumentar su poder como un fin en sí mismo, o los objetivos profesionales de su personal, con vistas a asegurarse un puesto en la empresa cuando termine su mandato. También puede darse lugar a cierta "estrechez" en la mirada profesional del personal que, al concentrarse estrictamente en los aspectos técnicos de su competencia, deje de lado otras cuestiones de índole no sectorial. Para Przeworski (1996), en este último caso, una forma efectiva de saldar la asimetría en la información consiste en adoptar "*mecanismos de integración de los ciudadanos en el proceso de definición, implementación y evaluación de la acción del sector público*" en tanto que la calidad y cantidad de la información que éstos posean permita un monitoreo efectivo del desempeño de la burocracia. Ariño Ortiz (1995: 23) plantea otro eje crítico al destacar que "*la experiencia histórica demuestra que por muy bien que se diseñe un sistema, si*

⁵³ En esta teoría se considera la existencia de un actor-como principal- que delega en otro -el agente- la realización de una determinada tarea. Pero el agente cuenta con información a la que el principal no accede de manera directa, por lo que deberá procurar los incentivos apropiados para que el interés particular del agente coincida con el interés público que el principal debe resguardar.

no se garantiza la independencia y neutralidad del que ha de aplicarlo, aquel acaba falseándose al servicio de intereses a corto plazo de los políticos". Por tal motivo, "se exige una autoridad reguladora dotada la mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimidad democrática".

Para conjurar el problema de la asimetría informativa entre el regulador y las empresas reguladas, los entes deben establecer mecanismos de interacción fluidos y permanentes con los usuarios de servicios, que son los que pueden aportar información fidedigna y abundante para ser procesada. Pero simultáneamente aparece el tema central de la necesidad de que esa información concentrada de la que dispongan los entes resulte transparente, constante e inteligible para todos los ciudadanos. Esto es, tanto sobre la estructura de costos, los niveles de calidad de los servicios, el cumplimiento de las normas de seguridad y de los compromisos de inversión establecidos, en lo que hace a las empresas prestadoras, como todo lo que tiene que ver con la gestión de los entes mismos: estructura funcional, dotación de personal, capacitación técnica, actividades cumplidas, etc. Porque datos indescifrables no son información sino confusión. Por otra parte, la información transparente resta márgenes de maniobra para los manejos turbios. Cuantos menos informes confidenciales, fondos reservados y "cajas chicas" existan, menores serán las posibilidades de hacer de ellos un uso delictivo o aún discrecional. No se trata tampoco de atarles las manos a los funcionarios y de impedirles una gestión eficaz. Se trata, nada más ni nada menos, de que justifiquen lo que hacen de cara a la sociedad, inaugurando un estilo de gestión transparente y responsable de la "cosa pública". (Thwaites Rey, Castillo y López, 1995)

LOS ENTES Y LA DEFENSA DE LOS USUARIOS

Suele argumentarse que el carácter de *jueces administrativos* atribuido a los entes reguladores inhibe la posibilidad de que exista representación de los usuarios en sus directorios, ya que así se estaría consagrando un desequilibrio para con el sector empresario. Sin embargo, la contradicción primordial radica en las propias funciones de juez y de defensor de los derechos de los usuarios que poseen los organismos de control, en tanto no es posible constituirse como una instancia de *mediación* y, a la vez, proteger los intereses de una de las partes. Dicha cuestión excede el mero plano de la reflexión teórica si se toma en cuenta que, en la práctica, el "vacío de representación" de los usuarios en los entes comienza a ser cubierto por otras oficinas públicas, entre ellas el Defensor del Pueblo de la Nación y, en menor grado la Dirección de Defensa del Consumidor.

El Defensor del Pueblo se ha constituido en un canal para las quejas y denuncias de distinta naturaleza efectuadas por los ciudadanos, entre ellas, las vinculadas con los servicios públicos de gestión privada. Las actuaciones también pueden ser iniciadas de oficio por el Defensor cuando toma conocimiento de algún hecho que considere lesivo de los derechos de la población. En este sentido, cabe citar su destacado papel en tres instancias de conflicto emblemáticas: las discusiones previas a la implementación del rebalanceo de las tarifas telefónicas, la presentación de recursos judiciales ante la reformulación del esquema tarifario para el servicio de agua potable y desagües cloacales, y el "gran apagón" de EDESUR. Asimismo, sus intervenciones habituales se concentran en problemas referidos a los servicios públicos en general. En 1995, fueron los usuarios del servicio gasífero quienes formularon la mayor cantidad de reclamos (entre otros motivos, a raíz del incremento tarifario impuesto en junio de ese año). En 1996, se destacaron las demandas vinculadas con el servicio de agua, en buena medida a partir de la acción de amparo interpuesta por la Defensoría, relativa a evitar la instalación de medidores únicos en viviendas afectadas al régimen de propiedad horizontal. En 1997, fue el servicio telefónico, y especialmente, el rebalanceo tarifario, el que acaparó las quejas de los usuarios. 1998 se caracterizó por un incremento de las intervenciones relativas a inconvenientes que

afrontaban los usuarios de la red vial y de los distintos medios de transporte, sin que disminuyeran los problemas referidos al servicio telefónico y a la distribución de agua.

Pero, sea por una queja o denuncia de algún usuario, o por actuación de oficio, el organismo sólo posee facultades para requerir la intervención del ente regulador a través de pedidos de informes que acompañan los reclamos de los usuarios. Luego se procede a verificar la aplicación de las sanciones correspondientes a las empresas que hubieran cometido negligencias.

Los reclamos recibidos por otras agencias, como la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, también se remiten al ente regulador para su tratamiento respectivo. Como autoridad de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor y por el carácter supletorio de la misma sobre los servicios públicos, la intervención de la Dirección en esta materia se restringe a temas no contemplados en los marcos regulatorios, como ha sido el caso del cuestionamiento a ciertas pautas publicitarias de las prestadoras privadas, consideradas engañosas, y que podrían dar lugar a interpretaciones confusas.

Cabe destacar que frente a problemas puntuales, también se ha requerido la intervención de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Se resalta el caso del sector de telecomunicaciones, en el que la desregulación del servicio determinó que tanto la CNC como la Secretaría de Comunicaciones acudieran a dicha instancia para realizar consultas técnicas. Formalmente, la CNC puede pedir la intervención (de carácter consultivo) de este organismo para la prevención de conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias en el ámbito de las telecomunicaciones. Más allá de estas solicitudes, la existencia de marcos regulatorios específicos ha generado discusiones acerca de la injerencia de este organismo "pro-competencia", pese al carácter de monopolio natural de algunos de los servicios y de las importantes reservas de mercado consagradas por los contratos⁵⁴.

Podemos subrayar que, en el recorrido que va desde la asunción de los puntos de vista de las empresas hasta la defensa de los intereses de los usuarios, pasando por el arbitraje, está una de las claves de la redefinición del rol del Estado. Si el Estado es considerado exclusivamente como un árbitro que ejerce sus funciones en un marco de intereses divergentes, su papel queda restringido a la aplicación "objetiva" del régimen legal. Las respuestas a los problemas de las necesidades e intereses de los usuarios parece correr por otros carriles: el libre juego del mercado o, a lo sumo, las políticas sociales compensatorias. En cambio, la asunción de una postura de defensa de los intereses de los usuarios supone, por una parte, reconocer la profunda disparidad de recursos entre empresas y receptores de servicios, pero sobre todo, implica asumir una postura de garantía de lo público-colectivo que no se limita a la resolución de problemas entre vendedores y compradores de servicios.

LA "ORIENTACIÓN AL CLIENTE".

En general, junto con la posibilidad de elección que aportaría la introducción de competencia en el mercado de los servicios públicos, se resaltan otros beneficios que traería aparejada la nueva condición de "clientes"⁵⁵ de los usuarios. Favorecida por la lógica mercantil de

⁵⁴ Por el caso de EDESUR, también se llevó a la Comisión -convertida en el año 2000 en Secretaría de Defensa de la Competencia y el Consumidor- la denuncia sobre abuso de posición dominante en el mercado por parte de la empresa española ENDESA. Esta compañía, quien ya poseía el 37% del paquete accionario de EDENOR, se convirtió luego del "apagón" en la accionista principal (68%) y operadora de EDESUR, en reemplazo del grupo chileno ENERSIS.

⁵⁵ Cuando se dice la palabra CLIENTE se está nombrando a alguien con capacidad de consumo; es decir, alguien que va al mercado donde se producen los bienes y adquiere lo que desea o necesita a un determinado precio. Tener capacidad de consumo, en las sociedades capitalistas, implica tener poder adquisitivo. El cliente-consumidor está sometido a la lógica del mercado. En las sociedades donde se ha generalizado la relación mercantil (esto es, donde la fuerza de trabajo asume la forma de mercancía), ésta tiene un papel esencial en el proceso de socialización. La socialización por la mercancía, forma típica de legitimación-fetichización capitalista, está implicando la contracara

los prestadores privados, el nuevo régimen de provisión de los servicios públicos incorpora en su discurso las propuestas e incitativas conocidas como de "orientación al cliente", asumidas como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de resarcimientos en caso de declinación de las obligaciones contraídas, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia que se pretende innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema estatal en el que los usuarios poseían el rol de receptores pasivos y carecían de derechos específicos (OCDE, 1996).

En 1989, Vito Tanzi decía que *"lo esencial de privatizar los servicios es que así sólo los pagarán quienes los usen"*⁵⁶, lo que equivale a decir que los usarán solo quienes puedan pagarlos. Y esta definición es crucial cuando se advierte una firme tendencia a la exclusión total de amplias franjas de la población hacia confines donde pierden la clásica condición de "ejército industrial de reserva", para convertirse en población directamente "excedente" para la reproducción capitalista. Al entronizarse la categoría de "cliente" como referente legitimador, va de suyo que quien no puede acceder a los bienes básicos privatizados pierde, junto con su condición de consumidor, su carácter mismo de ciudadano. La extensión universal de derechos de ciudadanía "sustantiva" típica de las formas benefactoras potencialmente inclusivas, se convierte en la exclusión legal que supone la categoría de "usuario legítimo" (cliente). De este modo, el que pretende proveerse de un servicio sin pagarlo queda inmediatamente en la ilegalidad ya que, además, el Estado no está dispuesto a sostener a legitimidad de su reclamo en tanto ciudadano y mucho menos a proveerlo.

Y aquí vale otra especificación. La idea de ciudadano con derechos universales también supone formas de mediación y representación de intereses colectivos. No se trata solo de preservar la relación individual entre quien presta un servicio y quien lo utiliza, sino de garantizar la vigencia plena de los intereses colectivos que especifican la relación de intercambio. La idea de la existencia de usuarios aislados frente la empresa prestadora de servicios monopólicos conlleva una desigualdad básica en la relación, mas allá de los derechos específicos que deban ser respetados y garantizados a través de distintos mecanismos. Porque lo que importa es la dimensión colectiva en la que se inscribe el vínculo individual. Es lo mismo que en la relación entre el trabajador y su empleador, en la cual, si no mediaran las formas de contratación colectiva prevalecerían los contratos de adhesión más extremos, frente a los cuales el trabajador solo tendría la libertad de negarse a suscribirlo, sin posibilidad de discutir ninguna otra cláusula. Primaría así la única racionalidad de la coacción económica que impulsa al trabajador a vender su fuerza de trabajo para poder subsistir.

En el caso de los servicios públicos sucede lo mismo, en la medida en que no es razonablemente posible para el usuario prescindir de un servicio básico, aunque las condiciones de prestación no sean de su agrado. El dato a resaltar es que si nos encontramos ante un servicio esencial, y éste es monopólico, el usuario es virtualmente prisionero del mismo, no le queda ninguna alternativa: o acepta el contrato de adhesión impuesto por la empresa o se queda sin el servicio. De aquí surge la necesidad de contar con canales de representación de los intereses de los usuarios, que necesariamente deberán ser colectivos si se pretende otorgarles un grado de fuerza equivalente al de las empresas. El problema es determinar quién debe ejercer la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos-usuarios y a través de qué ámbitos materializarla de una manera que conjugue la efectividad con la democracia. Hasta el momento, las soluciones ofrecidas son francamente limitadas, pues, como señala la OCDE la participación de los usuarios

material de la igualdad ciudadana. Todos somos iguales ante la mercancía; es más, construimos socialmente aquel indicador abstracto de esa igualdad: el dinero. Ya no serán entonces los títulos de nobleza, ni la posesión inmemorial de la tierra lo que acredite los lugares de cada uno en la sociedad. El hecho de que esta igualdad formal, a partir de la mercantilización de la fuerza de trabajo, genere un mecanismo de desigualdad real, no debe hacernos olvidar esta cuestión.

⁵⁶ Citado en el periódico *ACCION POPULAR PARA LA LIBERACION*, agosto de 1992.

en las instancias regulatorias “realmente existentes” se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede “(...) es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión” (OCDE, 1996: 34).

LA PARTICIPACION DE LOS USUARIOS

Desde una óptica más acotada, se reivindica la participación de los usuarios y sus asociaciones sólo como una posibilidad para contar con una mayor diversidad de fuentes de información. Así planteada, Nuria Cunill Grau (1997) observa que la participación asume un fin técnico-funcional: a través de diferentes formas de consulta se rescata el aporte de la experiencia de actores sociales a los efectos de satisfacer necesidades de retroalimentación del propio aparato del Estado.

Pero analizado desde otros planos, el involucramiento de los usuarios no es únicamente un *input* para una gestión más eficaz, sino que implica admitir que la responsabilidad de la exigencia de cuentas a los prestatarios de los servicios públicos no puede recaer sólo en el Estado y que la propia ciudadanía receptora de los servicios debe tener incidencia sobre el control. En esta línea, la participación social se expresa como requisito básico de los arquetipos de reforma destinados a “publicar la administración” y que, como parte de este objetivo, deberían propender a enfrentar tres problemas: “la apropiación privada del aparato público, la actuación autoreferenciada y la falta de responsabilidad pública” (Cunill Grau, 1997).

Particularmente, la autora remarca que la tendencia a la “actuación autoreferenciada” del aparato del Estado deviene en déficit de capacidad institucional para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos, con serios riesgos sobre la eficiencia como en la eficacia de la actuación gubernamental, de la misma forma que sobre la efectividad de la administración (Cunill Grau, 1997: 289). Al respecto, Brachet (1995) propone una clasificación de las actitudes de la administración respecto de la inclusión del punto de vista de los usuarios en los temas relativos a los servicios públicos, que suponen grados de efectividad netamente diferenciados para potenciar o no la participación. Organizadas en una escala jerárquica que parte de aquellas actitudes menos permeables al involucramiento de los usuarios y culmina con las que posibilitan una mayor inserción, el autor califica a la provisión de información, como obligación primaria de la administración para con los usuarios, seguida de la institucionalización de mecanismos de consulta, las formas de concertación y el *partenariat*⁵⁷. La **información** es el insumo básico para que los usuarios conozcan las normas y puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. La **consulta** implica indagar la opinión de los usuarios por parte de la administración, pero sin compromiso de compartir ningún aspecto de la decisión ni de tomar en cuenta las opiniones recibidas. La **concertación**, en cambio, permite que las decisiones tomen en cuenta los puntos de vista expresados por los usuarios. Finalmente, el **partenariat** supone una práctica de concertación con cierto grado de institucionalización y reconocimiento de las partes.

Si utilizamos estas categorías analizar la situación argentina, donde queda bastante claro que el incumplimiento de las disposiciones constitucionales, las reticencias político-burocráticas, así como también las empresariales, han puesto fuertes límites a la institucionalización de ámbitos que incluyan la perspectiva de los destinatarios de los servicios, y en aquellos procedimientos instrumentados –como las Audiencias Públicas – las posiciones de los usuarios han tenido un grado muy relativo de incidencia en las decisiones de política. En este sentido, la configuración actual del “mapa” participativo se referencia con aquellos modelos de carácter más “consultivo” que “resolutivo” y, como tal, de menor efectividad para poder ejercer una regulación social eficaz.

⁵⁷ La traducción del término alude a la “asociación de empresas, de instituciones, para conducir una acción común” (*Dictionnaire de la langue française*, LE-ROBERT).

LAS ENCUESTAS DE OPINION

La Constitución reformada en 1994 garantiza la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control. Esta disposición representa un significativo avance para revertir la condición de “administrados pasivos” que tradicionalmente tuvieron los usuarios de servicios públicos. Sin embargo, como queda expuesto a continuación, la existencia de normativa que habilita la participación es una condición necesaria pero no suficiente para su concreción.

La aceptación de un nivel básico de participación de los usuarios como el que suponen las encuestas de opinión, apreciada aún por los modelos participativos más acotados que privilegian la provisión de información y el conocimiento de la “opinión de los clientes”, tampoco encuentra eco en la mayoría de los entes y, al mismo tiempo, no parece observarse buena predisposición en el sector empresarial. La única iniciativa de formalización de un nivel básico de participación de los usuarios en el control de los servicios, como es el sondeo de opinión de los usuarios por parte de la administración, se desarrolló en el caso del servicio telefónico. En 1996 la CNC elaboró un proyecto de Reglamento de Estudio y Análisis de Opinión Pública (REAOP) que fijaba pautas de análisis de la opinión de los usuarios y permitía recabar información sobre el uso de las líneas telefónicas y el funcionamiento de diversos aspectos del servicio.⁵⁸ La propuesta fue enviada a un conjunto de organismos e instituciones – incluidas las empresas prestadoras- para que realizaran observaciones y sugerencias sobre el diseño del instrumento de consulta.

Pese a que los resultados de estas indagaciones no obligaban a modificar los estándares de servicios que pudieran resultar cuestionados, las empresas telefónicas mostraron una fuerte oposición a aceptar que las encuestas pudieran servir de base para la elaboración de un índice de calidad de los servicios. Telefónica de Argentina consideró que no existía *“correlación necesaria entre la adecuada tutela de los derechos de la clientela y los usuarios y la implementación de un sistema como el que se propone”* e interpuso un recurso de amparo contra la obligación de cumplir con este procedimiento. Telefónica también afirmó entonces que el rol de regulador debe estar *“objetivamente fijado”* y no debe depender del consenso de la opinión pública. En esta misma línea, subrayó que no creía que *“dentro de las funciones estatales esté la de controlar los niveles de satisfacción del público sobre la calidad del servicio y menos aún que ello pueda ser un mecanismo paralelo de control de cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el pliego”*⁵⁹.

Por su parte, Telecom sostuvo que los estudios de opinión no deben constituir un mecanismo paralelo de evaluación de las metas y, en coincidencia con Telefónica, manifestó serias reticencias a la posibilidad de difusión de los resultados. Mientras Telefónica pidió precisiones sobre los aspectos a hacer públicos y la forma en que se difundirían para poder emitir opinión al respecto, Telecom se negó a que se hagan públicos los resultados desagregados por empresa argumentando que los niveles de exigencia de los clientes de las regiones abarcadas por las prestatarias son diferentes en función de la heterogénea composición socioeconómica. De manera más general propuso mantener la confidencialidad de la encuesta, cuya difusión podría favorecer a empresas competidoras.

Finalmente, las telefónicas se negaron a concretar este tipo de sondeos, mientras que la CNC alegó la imposibilidad de tomar una resolución definitiva hasta tanto se expidiera la justicia.

⁵⁸Contempla los posibles inconvenientes en las comunicaciones urbanas e interurbanas, las comunicaciones exitosas, el servicio de información, el servicio de operadora, los posibles desperfectos en el funcionamiento de las líneas, la atención recibida por el servicio de reparaciones en estos casos, problemas de facturación, el uso de los teléfonos públicos, etc.

⁵⁹ Respuesta al Documento de Consulta elevado por la CNC, Resolución 57/96.

En principio, el organismo no descartó la posibilidad de efectuar mediciones propias sobre la base de los criterios definidos en el REAOP. Pero aún cuando el ente pudiera tomar a su cargo esta iniciativa, las réplicas expuestas ponen de manifiesto la falta de disposición empresarial para aceptar aún la participación estrictamente consultiva de los usuarios en el control de las condiciones de prestación de los servicios.

El resto de los entes no ha instrumentado mecanismos sistemáticos de consulta para demandar la opinión de los usuarios acerca de la calidad de los servicios que reciben. El ETOSS y el ENARGAS llevaron a cabo encuestas a los efectos de evaluar su imagen institucional, en las que tangencialmente exploraban la satisfacción de los usuarios respecto de algunas condiciones de los distintos servicios (comprensión de las facturas, recepción en término, presencia de errores, etc.). En ambos organismos la posibilidad de recurrir en forma periódica a este tipo de mecanismo no está del todo consensuada, por considerar como efectivos y suficientes los relevamientos efectuados por las prestadoras de servicios. Pero si bien las compañías realizan sondeos de opinión por su propia cuenta, éstos no están sujetos a ninguna reglamentación que garantice la validez de los datos obtenidos, en términos de representación de las distintas categorías de usuarios, áreas geográficas de cobertura, y tipo de servicios ofrecidos (López y Felder, 1997).

Por su parte, la mayoría de las asociaciones de usuarios y consumidores reconocen la utilidad de las encuestas de medición de la satisfacción de los usuarios, pero como un insumo parcial y acotado en el tiempo, que no suplanta la necesidad de un vínculo más estrecho de los entes reguladores con los representantes de los usuarios, para conocer sus dificultades, sobre todo en el caso de aquellos grupos sin cobertura, sea por cuestiones económicas o por problemas específicos de expansión de las redes.

LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

En cierta medida, podría considerarse que el espacio mayoritariamente aceptado por los reguladores para canalizar la participación de los usuarios y/o de sus asociaciones ha sido el de las Audiencias Públicas, en las que se pueden exponer sugerencias y propuestas acerca de temas específicos relativos al funcionamiento de los servicios. Sin embargo, la reglamentación vigente de este mecanismo acota la injerencia de los usuarios a una instancia de consulta. En efecto, el carácter no vinculante de las opiniones vertidas en las audiencias públicas, la decisión de convocatoria unilateral a cargo del regulador y la falta de uniformidad respecto de aquellas cuestiones que ameritan su tratamiento, coartan la posibilidad de utilizar a las audiencias como medio privilegiado para la concertación (López y Felder, 1997). Asimismo, las reglamentaciones no especifican plazos concretos ni para la publicación de la convocatoria, ni para dar a conocer las resoluciones una vez sustanciada la audiencia, quedando sujeto al arbitrio de las autoridades de los entes la publicación de las decisiones tomadas.

De hecho, los conflictos de mayor trascendencia, como el rebalanceo tarifario del servicio telefónico, el "gran apagón" de EDESUR y las polémicas renegociaciones contractuales del servicio de agua potable, fueron objeto de discusión en diversas audiencias, a raíz de la presión ejercida por las entidades de usuarios y consumidores para poner a consideración sus reclamos y propuestas en un ámbito que, paulatinamente, ha ganado mayor visibilidad pública y ha despertado el interés de los medios de comunicación y de los políticos.

Pero, a juicio del conjunto de las asociaciones de usuarios, la instrumentación de este mecanismo pone al descubierto los problemas clave de la regulación: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes, junto a posibles situaciones de "captura" empresarial. Esta captura no es teórica, porque el mismo tipo de acceso que tienen las empresas respecto al órgano de control vuelve completamente asimétrica la situación para los

usuarios y da lugar a que prime la racionalidad económica de los empresarios y que se tomen en cuenta sus puntos de vista. La vieja práctica burocrática estatal, que actuaría en beneficio de sí misma, se reemplaza por la de un cuerpo que termina siendo casi un delegado de los intereses privados de las empresas, constituyéndose casi en una suerte de "burocracia adicional" de los privados.

También, Rodríguez Pardina (1998: 12) subraya que *"el principal problema de las audiencias es que se han convertido en instrumentos puramente formales careciendo de la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones. En aquellos casos en que las audiencias públicas son obligatorias, se han realizado generalmente al finalizar el proceso bajo análisis"*. A modo de ejemplo, el caso de las Audiencias Públicas convocadas tras el "gran apagón" de febrero de 1999 y para la revisión del plan de expansión del servicio de agua potable y desagües cloacales (2000) ponen en evidencia los límites precisos que destacan estas afirmaciones, sin que por ello puedan dejar de reconocerse importantes avances en términos del fortalecimiento de la capacidad de presión de las asociaciones para la defensa de los intereses de los usuarios.

En lo que refiere al "gran apagón", el incidente que afectó al servicio de distribución eléctrica en febrero de 1999 adquirió relevancia, no sólo por la dimensión temporal y la cantidad de personas afectadas⁶⁰, sino por el peso de una amplia gama de participantes que protagonizaron el debate en torno a la prestación de los servicios públicos, el control estatal, el efecto de las privatizaciones y el resguardo de los derechos de los usuarios, entre otras cuestiones.

La audiencia pública se transformó en un escenario propicio para la discusión en torno a la posibilidad estatal, pero también privada, de alcanzar los fines de política propuestos en el nuevo modelo de "orientación al cliente". Lejos de sostenerse convicciones ancladas en la etapa del Estado empresario, la mayoría de los argumentos expuestos atravesaron una serie de exigencias coherentes y concordantes con los objetivos explícitos de la política de privatizaciones y de regulación y control: niveles específicos de calidad de servicios, información completa, precisa e inmediatamente asequible, consulta en forma regular y sistemática a quienes usan los servicios, compensaciones por deficiencias, etc.

Las responsabilidades del episodio no sólo recayeron en la prestadora del servicio sino también en los funcionarios públicos, fundamentalmente en la figura del ente regulador, por incumplimiento de sus obligaciones de contralor, desinformación a los usuarios y serios condicionamientos respecto de las empresas y los gobiernos de turno. En referencia al problema latente de la valorización de los mecanismos participativos como instancias viables para la toma de decisiones, cabe destacar que una importante cantidad de manifestaciones insistieron en la necesidad de que las propuestas vertidas en las audiencias fueran tenidas en cuenta. Probablemente, muchos de los presentes creyeron conveniente reforzar esta apreciación ante los dichos del Subsecretario de Energía Eléctrica de la Nación quien, aunque no tenía previsto participar como orador, alegó que *"aquí se espera que cualquier interesado pueda expresar su punto de vista, lo cual dista mucho de ser una Asamblea Pública para tomar una decisión"*⁶¹.

El influjo ejercido desde la audiencia pública fue fundamental para modificar la posición de la prestataria del servicio, quien se vio obligada a pagar los resarcimientos monetarios correspondientes a los usuarios damnificados por los cortes de electricidad, pero logró escasa capacidad de incidencia en su reclamo de redefinición de aspectos puntuales del régimen regulatorio. Así, las demandas más consensuadas en materia de reformulación de los contratos

⁶⁰ Para una revisión integral del conflicto, ver López (2000).

⁶¹ Audiencia Pública convocada por Resoluciones ENRE 298/99 y 299/99. Versión Taquigráfica. 30 y 31 de Marzo de 1999.

de concesión y del marco regulatorio del servicio eléctrico, además de la solicitud para la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control no fueron tomadas en consideración por las autoridades gubernamentales.

En sentido similar, la Audiencia Pública realizada en junio de 2000, y convocada para examinar la propuesta de revisión del Plan de Mejoras y Expansión presentada por la empresa Aguas Argentinas para el segundo quinquenio de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales⁶², permite reconocer avances y restricciones en torno a esta instancia participativa. En ella, la "Comisión de Usuarios" del ETOSS formó parte de una experiencia inédita en Argentina, al ser reconocida formalmente como "Defensor del Usuario" para actuar en tal carácter en los procedimientos de Audiencia Pública⁶³. Sin bien esta figura institucional ha sido instaurada por la normativa regulatoria de la mayoría de los entes de control para brindar asistencia legal y técnica a los usuarios durante el desarrollo de las audiencias, quien suele asumir este papel es un agente de los organismos, designado por los respectivos directorios, sin injerencia alguna de los usuarios y/o sus organizaciones representativas, por lo que no cuenta con las atribuciones ni la autonomía necesarias para actuar en representación de sus intereses.

Pero este primer ejercicio no dejó un saldo del todo positivo, en términos de las demandas propiciadas por los usuarios. La ausencia de plazos prefijados para emitir resolución una vez sustanciada la audiencia dilató la respuesta del ETOSS, que finalmente se concretó hacia enero del año 2001. Pese al rechazo unánime de "*cualquier incremento tarifario como mecanismo de financiación de obras de expansión*",⁶⁴ la decisión del ente regulador terminó por convalidar un aumento promedio de tarifas del orden del 9,1%. Una parte de este porcentaje representaba la suma destinada a financiar nuevas obras, en tanto que el resto se completaba con un conjunto de recargos, que también debían pagar los usuarios, a los efectos de financiar el "Plan de Saneamiento Integral" y los cambios de las cañerías domiciliarias con una antigüedad mayor a 30 años. Asimismo, quedó contemplado un 1,5% de indexación tarifaria, acorde con el índice inflacionario de los EEUU.

EL DERECHO A PARTICIPAR

Respecto de la participación en los entes reguladores, como ha sido mencionado, la reforma constitucional del año 1994 incorporó, entre los derechos de los usuarios, el de la "necesaria participación de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias interesadas en los organismos de control de los servicios públicos"⁶⁵. Tal disposición aún no posee la reglamentación correspondiente y la mayoría de los entes tampoco ha creado los canales institucionales para hacerla efectiva. El único caso en que se ha reconocido formalmente la representación de los usuarios es el del ETOSS, quien primero previó la creación de una "Comisión Asesora *ad Honorem*"⁶⁶ y, posteriormente, también conformó la "Comisión de Usuarios". Ambas instancias presentan características diferenciadas en cuanto a su composición, competencias y formas de relación con la agencia reguladora.

La función de la "Comisión Asesora *ad Honorem*", virtualmente diluída frente a la instrumentación de la mencionada "Comisión de Usuarios", era la de asistir al cuerpo directivo en temas relacionados con la concesión del servicio, proponer metodologías de control y participar a pedido del ente en cuestiones que suscitadas entre usuarios y concesionaria. La integración de la

⁶² Cabe destacar que la revisión mencionada debía haberse efectuado tres años antes, cuando la concesionaria ingresaba en la segunda etapa de la ejecución del contrato.

⁶³ Resolución ETOSS N° 42/00.

⁶⁴ Audiencia Pública convocada por Resoluciones ENRE 298/99 y 299/99. Versión Taquigráfica. 30 y 31 de Marzo de 1999.

⁶⁵ Art. 42., *Constitución Nacional Argentina*.

⁶⁶ Decreto del PEN 999/92, art.21.

Comisión -con representantes de organizaciones de usuarios de servicios públicos, de instituciones vinculadas a la sanidad y el medio ambiente y del ámbito académico y gremial del sector involucrado- es una facultad del Directorio. En la práctica, su funcionamiento se limitó a una única convocatoria para la discusión de la propuesta de "Reglamento del Usuario" presentado por la empresa Aguas Argentinas en 1993, y sólo participó ADELCO, en su carácter de entidad defensora de los derechos de los usuarios.⁶⁷

Por el contrario, la "Comisión de Usuarios", instaurada a partir del año 1999⁶⁸, está compuesta por un representante con voz y voto, designado por cada una de las entidades de usuarios y consumidores que cumplen con los requisitos dispuestos por la Ley de Defensa del Consumidor. De esta forma, la Comisión cobró vida con la participación de ocho asociaciones⁶⁹ y para su desenvolvimiento se le ha asignado una suma mensual que proviene del presupuesto del ente regulador. El Directorio del ETOSS debe someter a su consideración las propuestas de modificación en los regímenes y/o cuadros tarifarios, en los planes de inversión y/o expansión de los servicios, en la calidad y/o cantidad de los servicios a prestarse, y en el reglamento y/o regímenes de atención y reclamos de los usuarios. A su vez, la "Comisión de Usuarios" puede considerar y pronunciarse sobre cualquier tema que estime relevante para la defensa de los intereses de los usuarios de los servicios de la concesión. En ambas situaciones, estos pronunciamientos y opiniones emitidos no revisten el carácter de vinculantes.

La Comisión cuenta con una oficina en la sede del ente regulador, donde atiende las consultas de los usuarios. También participa en la "Mesa de Controversias"⁷⁰ y puede pedir su concurrencia a las reuniones de Directorio del organismo. De cualquier modo, reclaman una "mayor incidencia" en la toma de decisiones del ente, sin que ello implique formar parte del Directorio de la entidad, porque les restaría autonomía⁷¹. Si bien mantiene relación con muchas de las organizaciones vecinales del conurbano bonaerense, uno de los reclamos de éstas últimas es la inclusión en la Comisión para garantizar la representación de los diferentes segmentos de la población, en particular de aquellos no incluidos todavía en la red. Este tipo de asociaciones cuestionan la polémica exigencia del reconocimiento a nivel nacional como requisito para su incorporación en el ente regulador al que se califica como un argumento "*formal*", que por otra parte entra en colisión con la propia naturaleza jurisdiccional tripartita del ETOSS.

Respecto de los demás entes de control, como puede observarse en el siguiente cuadro las opiniones respecto de la posibilidad de viabilizar la participación de los usuarios expresa visiones diferenciadas. Sin embargo, en todos los organismos existe una mayor predisposición a mantener conversaciones con las distintas entidades para la resolución de situaciones específicas o para que participen en las actividades académicas o de difusión que eventualmente organizan.

⁶⁷ Los funcionarios reguladores entrevistados consideraron que la experiencia de la Comisión Asesora no fue favorable, "por el carácter heterogéneo de la representación (técnicos, sindicalistas, etc) que impedía construir consensos sobre las distintas cuestiones que se ponían a consideración".

⁶⁸ Resolución ETOSS N° 38 del 21 de abril de 1999.

⁶⁹ Según consta en el Acta de Constitución del día 20 de mayo de 1999 ellas son: ADELCO, ADECUA, PROCONSUMER, UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES, CONSUMIDORES ACTIVOS, CONSUMIDORES ARGENTINOS, CONSUMIDORES LIBRES y CRUZADA CÍVICA.

⁷⁰ La "Mesa de Controversias" ha sido creada por el regulador para el tratamiento de los temas urgentes o de difícil resolución. Allí acuden los niveles gerenciales de la empresa y los funcionarios del ETOSS, según corresponda al carácter de la problemática.

⁷¹ Como ejemplo, aportan su intención de que el ente fundamente aquellas decisiones tomadas en sentido contrario a los dictámenes de la Comisión.

CUADRO N° 4

ENTE	Postura respecto de la participación
ENRE	No objetan la participación de los usuarios. No obstante, no se han creado canales para su concreción. Quieren observar la reciente experiencia del ETOSS de formación de una "Comisión de Usuarios"
ENARGAS	Consideran innecesaria la formalización de la representación de los usuarios en el directorio del Ente. Expresan que "lo importante es el contacto".
ETOSS	1) Comisión Asesora "ad honorem". Escaso funcionamiento 2) Comisión de Usuarios: Única experiencia formalizada en el ámbito de los entes reguladores
CNC	Mantienen contacto con las asociaciones de usuarios, pero consideran que no es necesario formalizar la representación de los usuarios, ya que es la propia CNC quien hace la defensa del cliente.

Fuente: López (2002)

Probablemente, la consolidación de instancias de participación de carácter decisorial y ampliado dependerá -en mayor medida- de la efectiva capacidad de presión de sociedad, a través de las asociaciones de usuarios, aunque las existentes todavía no demuestran una postura uniforme en torno al sentido de la participación.⁷² Actualmente, estas entidades concentran sus esfuerzos en la atención de reclamos de los usuarios, trasladando al ámbito de la asociación una tarea propia de la administración. En este marco, no parece clara la voluntad de trascender su accionar como prestadoras de servicios para constituirse en una forma genuina de organización de los usuarios. Por otra parte, si bien se autodefinen como representantes de los usuarios, no se observa una preocupación sostenida por su llegada a sectores más vastos de la población -lo que puede estar ligado a la falta de recursos- y, fundamentalmente, por incrementar la participación dentro de las propias asociaciones. De esta forma, los usuarios con menores capacidades de hacer visibles sus necesidades y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados quedan muy débilmente representados, en contraposición con aquellos sectores dotados de mayores recursos organizativos.

EL SALDO DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA

Un primer aspecto a resaltar es la imprecisión de la normativa constitucional que, al disponer la "necesaria participación", y ante la ausencia de reglamentación de este derecho, deja lugar a interpretaciones diversas respecto de su carácter consultivo o su poder resolutorio. Aún así, las formas de sistematizar un nivel básico de participación, como son los sondeos de opinión, tienen un desarrollo muy incipiente, pese a concebirse como mecanismo de información o de consulta no vinculantes y con referencia específica a la "microgestión" de los servicios más que a los objetivos de política pública. Desde esta última perspectiva, quedaría abierta la posibilidad de que los usuarios expresen sus opciones no sólo en el "punto del consumo" sino también en otros

⁷² Como ha sido relevado por López y Felder (1997), ADELCO -la asociación más antigua y de mayor extensión geográfica- invalida la posibilidad de participación de los representantes de los usuarios en los directorios de los entes por insuficiencia de expertise técnica. Para el resto de las entidades reconocidas oficialmente, las posturas giran en torno a garantizar la participación en estos ámbitos, o bien a crear comisiones consultivas.

tramos del proceso del servicio, como su planificación, desarrollo y organización.

El mayor de nivel de formalización alcanzado en la interacción entre los entes reguladores y los usuarios lo representan las audiencias públicas. En este caso, más que constituirse en instancias de concertación, dada la relativa aceptación del punto de vista de los usuarios en la toma de decisiones, puede apreciarse su potencialidad como mecanismo de “exigencia de cuentas” de los representantes de los usuarios ante los operadores privados y los funcionarios de gobierno. En consecuencia, este esquema participativo sigue siendo reconocido como una herramienta destinada a “oír al público” más que a “publicar” la administración y, como tal, requeriría de nuevos arreglos o acuerdos institucionales a los efectos de quebrar la “actuación autoreferenciada de la administración”.

En este sentido, una propuesta de reformulación de los procedimientos vigentes en materia de audiencias públicas impone - en primer lugar- un detalle más exhaustivo de los temas que necesariamente debieran tratarse en esa instancia antes de tomarse un curso de acción. La decisión del regulador deberá tener en cuenta la propuesta asumida por la mayoría de las partes en la audiencia, considerando su validez en función del aporte de pruebas evidentes y de su consistencia con los marcos legales de aplicación. Como sucede en el caso de los Estados Unidos, las normas también debieran dar lugar, cuando una de las partes invoca ilegalidad en la decisión, a un proceso de reconsideración delimitado temporalmente, e incluso para aquellos temas que comprometen el interés general, a la convocatoria a una nueva audiencia o una consulta pública.

Como paso previo a la substanciación de la audiencia, resulta fundamental la estipulación de un plazo para la convocatoria y para la resolución del asunto puesto en discusión. Asimismo, sería preciso revertir el carácter discrecional otorgado al directorio del ente para dar a publicidad las resoluciones efectuadas tras la puesta en marcha de una audiencia. Por otro lado, el rol del “Defensor del Usuario”, que en la mayor parte de los entes reguladores ha sido asignado a un funcionario más del organismo, gozaría de mayor legitimidad si se toma en cuenta la experiencia del ETOSS, donde dicha figura ha quedado corporizada en la “Comisión de Usuarios”, sin que se descarte para su elección la participación no sólo de las asociaciones y entidades de usuarios y consumidores residenciales, sino también de los usuarios potenciales y de las cámaras representativas de los usuarios comerciales e industriales.

Como también ha observado la teoría, no puede desconocerse el riesgo de “captura” empresarial que enfrentan los reguladores, máxime cuando existe -como ya fuera señalado- dependencia económica de los organismos, financiados mayoritariamente con recursos provenientes de las empresas reguladas. Desde nuestra óptica, la representación de los usuarios en las instancias de decisión de los entes reguladores resulta un contrapeso válido para neutralizar este problema, garantizando formas de relación entre la administración pública y los usuarios de servicios públicos más cercanas al modelo de *partenariat* y más acordes con la posibilidad de viabilizar los postulados fundamentales de la regulación social. No obstante, la única experiencia implantada en un ente regulador, como es la “Comisión de Usuarios” del ETOSS, ha funcionado solamente como espacio de consulta acotado a ciertas entidades y soslayando la presencia de otros grupos representativos de los sectores que quedaron excluidos de la provisión del servicio.

Del mismo modo, la posibilidad de avanzar hacia formas “realmente” democráticas del control de lo público tampoco puede eludir la participación de los propios trabajadores de las empresas, quienes, como se sugiere en las conclusiones de este trabajo, podrán confluir con los ciudadanos-usuarios en la conformación de alianzas estratégicas para confrontar el punto de vista de los conglomerados privados. No obstante, coincidimos con Samary (1999) en apreciar que “democrático no significa ni fácil, ni sin conflictos”, y que -seguramente- muchas de las prioridades

o elecciones de los trabajadores no serán necesariamente las escogidas por los usuarios existentes y/o los potenciales o viceversa. Sin embargo, el control social debe ser reconocido como parte de un procedimiento público que indique los intereses conflictivos en juego y sus costos, según los criterios adoptados. Se trata –entonces- de imponer transparencia (por los sindicatos, las asociaciones de usuarios, los comités de empresa, los movimientos vecinalistas, etc.) sobre las cuentas, sobre las condiciones técnicas y sociales de la producción y el producto o el servicio final, para defender los derechos de acceso a los bienes comunes y tener poder de decisión en la definición de una política económica que permita realizarlos (Samary, 1999).

Por último, a partir de los episodios del 19 y 20 de diciembre de 2001 se instaló otro actor en el proceso participativo, las Asambleas barriales, movimiento que no quedó ajeno a la intensa campaña iniciada en contra de las privatizadas y de la actuación del Estado ante las demandas empresarias. Los intentos de aumentar las tarifas por decreto "propiciados por el gobierno de Eduardo Duhalde durante 2002 atrajeron la atención de las Asambleas, las que se abocaron a una tarea de difusión, a través de marchas, movilizaciones y "escraches" a las empresas para frenar los cortes de servicios a usuarios morosos, además de asesoramiento a vecinos y presentaciones judiciales.

La heterogeneidad del movimiento asambleario, como así también la mayor radicalización de la sociedad en torno al debate sobre los servicios públicos, queda expresada en las propuestas y documentos que emergieron de las discusiones. Así, junto a las tradicionales demandas de las asociaciones de usuarios y consumidores, aparecieron con fuerza las exigencias de "anulación de las concesiones a las empresas que incumplieron con las pautas contractuales", de "nacionalización o reestatización total o parcial de empresas públicas privatizadas", de "cesión de las empresas a los trabajadores con asistencia del Estado nacional, provincial y municipal según los casos", así como el "repudio a la estatización de la deuda privada".⁷³ De la mano del rechazo al aumento tarifario, el planteo sobre la tarifa social adquirió preeminencia. Pero el eje central de tensión con las propuestas empresarias radicó en la forma de financiamiento, ya que entre los asambleístas comenzó a quedar claro el nivel extraordinario de ganancias obtenido por aquéllas durante la Convertibilidad. Por eso, una de sus demandas más importantes pasó a ser que la tarifa social se financie con esas ganancias y no mediante un subsidio estatal que, obviamente, recaería en toda la sociedad.

El escaso tiempo de actuación de las asambleas barriales impide realizar demasiadas conjeturas respecto al grado de incidencia o capacidad de presión que tendrá esta nueva experiencia participativa en la disputa por los servicios públicos. En principio, la propuesta antes mencionada no logró el consenso necesario en la "Asamblea Interbarrial", espacio de encuentro conjunto que –por otra parte- ha quedado virtualmente disuelto debido a las diferencias entre los militantes políticos y aquellos vecinos más reticentes a la aceptación de toda forma orgánica tradicional de participación. No obstante las acciones encaradas en el ámbito barrial por cada grupo asambleario específico, la paulatina disminución de la acción colectiva conjunta repercutirá, necesariamente, en el devenir de este movimiento que, por sus nuevas características, podría haberle aportado a la organización de los ciudadanos y vecinos una impronta más activa que la impuesta por las ya analizadas asociaciones de usuarios y consumidores. Y puede convertirse en un vehículo participativo de singular importancia.

⁷³ "Campaña contra los tarifazos y por el control y recuperación de las empresas privatizadas". Informe de la Comisión de Servicios Públicos, Mimeo, año 2002.

CAPÍTULO 4

LOS SERVICIOS EN LA ERA POST-CONVERTIBILIDAD

LA LEY DE “EMERGENCIA ECONÓMICA”

Tras los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, que entre otras cosas provocaron la renuncia del presidente aliancista De la Rúa, y la designación parlamentaria como presidente interino del gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá y, ante su renuncia, del senador por el PJ bonaerense, Eduardo Duhalde, se abre una era de cambios significativos en las reglas macroeconómicas. Así, el 6 de enero de 2002 se sanciona la Ley N° 25.561 de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario", que consagra -nada mas ni nada menos- que el abandono del esquema de Convertibilidad establecido en 1991 por la Ley N° 23.928. A partir de la modificación parcial de esta última ley se alteró el régimen de paridad del peso con el dólar estadounidense y se produjo la consiguiente depreciación de la moneda nacional.

Esta nueva Ley de Emergencia concedió al flamante gobierno interino importantes herramientas jurídicas como para regular activamente y revertir las relaciones de fuerza prevalecientes durante toda la década de los 90 entre las empresas privatizadas y los usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, ello no ocurrió porque se fue cediendo ante el poder de presión de las prestadoras de los servicios, de las autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de ellas y, especialmente, de los organismos financieros multilaterales (FMI, BID y Banco Mundial). Así, se continuaron preservando los intereses empresarios, priorizados por más de una década, por sobre los sociales. En este sentido, pese a la modificación de las reglas económicas, en lo que respecta al poder social consolidado bajo el neoliberalismo, nada sustantivo fue alterado.

La denominada "pesificación" de la economía local se vio acompañada por el intento inicial de replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas, circunstancia que parecía apuntar a revisar y renegociar algunos de los privilegios de los que las firmas habían gozado hasta entonces. El propósito de reconsiderar la relación entre el Estado y las empresas privatizadas constituía un paso fundamental tendiente, en un sentido amplio –según argumentaban sus promotores-, a recomponer la distorsiva estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía bajo la Convertibilidad y además, en lo más inmediato, a eliminar privilegios tales como la “dolarización” e indexación de las tarifas según índices de precios de Estados Unidos.

En tal sentido, los artículos 8º, 9º y 10º de la nueva ley están directamente relacionados con los objetivos antes mencionados. Así, en su artículo 8º, la ley de Emergencia señala que *"quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas sobre índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio"*. Dicha disposición se ha visto reforzada con lo dispuesto en el artículo 4º, que introduce una reforma en el 10º de la ley de Convertibilidad, planteando el mantenimiento de la derogación *"con efecto a partir del 1º de abril de 1991, [de] todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional —inclusive convenios colectivos de trabajo— de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar"*. Este texto abre la puerta a la revisión integral de todas las actualizaciones tarifarias efectuadas durante los 90 -mediante decretos y resoluciones de dudosa juridicidad-, en franca violación de la ley de Convertibilidad. En rigor, de haber primado una fuerte voluntad política por parte del gobierno, se

hubiera podido incorporar esta cuestión como un aspecto central de las renegociaciones, pero el devenir de los acontecimientos demuestra que esta no fue la intención o la alternativa viable de Duhalde.

En tanto, el artículo 9º autoriza al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos con el conjunto de las empresas privadas de servicios públicos, según 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".⁷⁴

Estos incisos son muy claros en cuanto a la voluntad del legislador de hacer una revisión integral de los contratos de las privatizadas, que tuviera en cuenta no solo el interés de las empresas, sino el grado de cumplimiento de los contratos y, sobre todo, la capacidad de pago de la población, dada la notoria caída de los ingresos de la gran mayoría.

De manera consecuente, el artículo 10º establece que más allá de la forma en que se vieran afectadas las privatizadas por las disposiciones anteriores, "en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones". Aunque la norma en ese sentido es clara: impedir la abrupta baja de la calidad, una resolución posterior del Ministerio de Economía (Nº 308/02) dejó margen para la posible suspensión de las sanciones a aquellas firmas prestatarias que, aduciendo problemas derivados de la emergencia económica, incumplieran los niveles de calidad exigidos.

Por último, el artículo 13º faculta al Poder Ejecutivo a tener injerencia en determinados mercados, concediendo la potestad de "regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica". De esta forma, la disposición provee facultades al Ejecutivo como para ejercer el poder regulatorio en mercados concentrados e interdependientes que manejan los recursos estratégicos del país y —como tal— para incidir en el comportamiento de las empresas o en los mercados en las que participan.

LA COMISIÓN RENEGOCIADORA

Para avanzar en la aplicación de la Ley de Emergencia, durante el mes de febrero de 2002 se sancionaron los decretos 293/02 y 370/02. El primero de ellos se fundamentó en la necesidad de centralizar el proceso de renegociación de los contratos, "a fin de adecuar la aplicación de criterios homogéneos por parte del Estado Nacional en todos los casos, como también para posibilitar que su tratamiento se realice en forma ordenada y rápida". Por eso asignó al Ministerio de Economía la responsabilidad principal de las tratativas y creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos⁷⁵ para brindarle asesoramiento y asistencia. El decreto 293/02 también definió las áreas comprendidas en la renegociación, fijó un plazo de 120 días⁷⁶ para completar las tareas y reafirmó la necesidad de incorporar la debida atención a las inversiones efectivamente concretadas por las firmas y al grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

⁷⁴ A esos aspectos, el artículo 3º del Decreto 293/02 agrega como otros criterios a considerar en la renegociación a las "inversiones efectivamente realizadas" y a "las obligaciones comprometidas contractualmente".

⁷⁵ El artículo 4º establece que la Comisión "estará presidida por el señor Ministro de Economía o por quien él designare, e integrada por personas con sobrados antecedentes e idoneidad en la materia objeto de su misión y por UN (1) representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas —en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional—, todos los cuales serán designados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL".

⁷⁶ En setiembre este plazo fue prorrogado por otros 120 días.

Por su parte, el decreto 370/02 estableció la conformación de la Comisión de Renegociación, convocando a participar al Defensor del Pueblo de la Nación y a un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores. Asimismo, dispuso que *"los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, ad referendum del P.E.N."*. Éstos serían luego elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, creada por la ley homónima, aunque los dictámenes de esta última no tendrían carácter vinculante.

En este contexto, la presión y amenazas de las empresas privatizadas no tardaron en hacerse sentir: básicamente, comenzaron con su tradicional reclamo de "seguridad jurídica" (aunque, como sabemos, lo que demandan siempre es "seguridad política"), que escondía su intención de mantener, tras la decisión de salir de la Convertibilidad, las condiciones normativas y operativas de privilegio, es decir, continuar desarrollando sus actividades con nulo riesgo empresario y fuera de todo tipo de control. También debe agregarse que, en el dificultoso marco internacional que transitaba la Argentina tras el *default*, la decisiva influencia de los organismos multilaterales de crédito gravitó como un fuerte condicionante en el proceso de renegociaciones. De modo que la presión del FMI para producir un aumento significativo de las tarifas, como era previsible, no se hizo esperar.

A mediados de marzo, por resolución ministerial, se fijaron las "Normas de Procedimiento para la Renegociación"⁷⁷ que, concretamente, delimitaron los alcances de las redefiniciones contractuales. En primer término, se estableció que el objetivo principal del proceso sería *"procurar, en la medida de las posibilidades y con el criterio de sacrificio compartido, adecuar de común acuerdo los contratos de concesión o de licencia, durante el período de emergencia y hasta tanto sea superada dicha situación, sin introducir cambios estructurales, a efectos de preservar la vida del contrato y las condiciones originariamente pactadas con miras a su restablecimiento futuro"*. De esta forma, queda claro que el gobierno renunciaba a discutir y evaluar los resultados concretos del negocio privatizador durante la década pasada, legitimando así el accionar de las privatizadas y sus "derechos adquiridos", pese a que las condiciones reales y legales modificaban el escenario económico para el conjunto de la sociedad. Además, pese a la definición de la Ley de Emergencia, se daba pié para discutir aumentos tarifarios parciales y cambios en las exigencias de prestación: *"El período que abarque la emergencia previsiblemente requerirá ajustes en el corto plazo, a fin de adaptar la ejecución de los contratos al desenvolvimiento del conjunto de la economía (...) Las características del escenario de corto plazo podrán demandar revisiones periódicas de los parámetros tenidos en cuenta para la readecuación de las condiciones contractuales durante la situación de emergencia"*⁷⁸.

El instructivo de la norma estableció que las empresas debían proporcionar información sobre: 1) el impacto producido por la emergencia (en materia de ingresos y mecanismos preexistentes para la actualización de tarifas, costos operativos, inversiones futuras y en curso de ejecución, endeudamiento, compromisos de pago con el Estado Nacional); 2) la situación económico-financiera reciente; 3) la evolución contractual (modificaciones incorporadas al contrato original y procesos de renegociación o redefinición de pautas contractuales en curso; revisiones tarifarias pasadas y/o en curso; grado de cumplimiento del contrato; calidad del servicio); 4) el detalle del endeudamiento; 5) las propuestas para la superación de la emergencia.

Con este marco normativo se iniciaron las primeras reuniones formales de la Comisión,⁷⁹ en la segunda mitad de marzo de 2002. A partir de ese momento, el Gobierno tan solo se limitó a

⁷⁷ Resolución N°20/02.

⁷⁸ Capítulo 2.1.

⁷⁹ El entonces ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, nombró al frente de la comisión a un técnico de su

exigirle a las privatizadas que demostraran cuál había sido el “daño” económico sufrido, tanto por la “pesificación tarifaria” como por la devaluación. Porque en la reglamentación de la renegociación nada se decía respecto a la realización de estudios tendientes a evaluar cualitativa y cuantitativamente dos puntos centrales del artículo 9º de la ley de Emergencia: el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de ingreso, y el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios.

El criterio general que se proponían sostener los funcionarios en las discusiones con las privatizadas se apoyaba en tres pilares: se tratarían únicamente los aspectos de las ecuaciones económicas que se vieron alterados por el nuevo esquema cambiario; las modificaciones contractuales acordadas en ese ámbito serían transitorias -de forma tal que quedarán limitadas al período de emergencia económica (hasta fines de 2003)-; y, por último, los ajustes tarifarios deberían ser lo más bajos posibles, para no alimentar la inflación y la caída del poder adquisitivo de los usuarios. De mantenerse dentro de esos márgenes, y evitando una “discusión amplia” de los contratos, el gobierno consideraba que las negociaciones serían “manejaables” y que, de esa forma, con “modificaciones coyunturales” y contratos originales “congelados”, se podría llegar hasta diciembre del 2003.

Asimismo, cabe destacar que frente a la intención oficial de negociar solamente los aspectos tarifarios afectados por la devaluación, los operadores privados pretendían –y de hecho en algunos casos lo consiguieron- ir más allá y acordar otro tipo de privilegios. Además de los aumentos tarifarios para compensar sus ingresos, los requerimientos de las empresas giraron en torno a la condonación de las deudas y cánones, la suspensión de los regímenes de sanciones por los incumplimientos en materia de calidad de prestación del servicio y de todo otro tipo de penalidad, la extensión de los plazos de concesión, o la garantía estatal de un seguro de cambio para las deudas empresarias contraídas con el exterior.

Pero eso no quedó allí, ya que como agravante puede agregarse que no se incorporó mención alguna al beneficio de haberles sido licuados los pasivos con el sistema financiero local –por un monto aproximado de 2000 millones de dólares-, o al incumplimiento de los compromisos de inversión y de expansión y universalización de los servicios. En este último caso, las firmas sólo se comprometieron a ejecutar aquellas inversiones que resultaran imprescindibles para la prestación mínima de los servicios. Además, resulta paradójico el eco que han tenido entre las privatizadas las propuestas de “tarifa social”, detrás de las cuales puede percibirse el “oportunismo empresario” que intenta transferirle al Estado la cobertura de los morosos o el pago de subsidios directos y recuperar así la ecuación económico-financiera prevaleciente en la década anterior.

EL INFORME BIAGOSCH

El 29 de mayo de 2002, el abogado Alberto Biagosch le presentó al Ministro de Economía, Roberto Lavagna, el informe final que se le había encomendado, sobre la evaluación del proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos y sobre la organización y desempeño de la “Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos”. Ese documento, conocido como “Informe Biagosch”, destaca varios elementos que resultan ilustrativos de la realidad de los servicios públicos tras la devaluación y del derrotero asumido por las renegociaciones. En primer lugar, aconseja desechar toda suba de tarifas que –como la propuesta por la Secretaría de Obras Públicas, que preveía aumentos que iban del 18 % para las obras de arquitectura al 28 % para las de ingeniería- significara la aplicación de un aumento general. Además, sostiene que un aumento de este tipo estaría contraviniendo a la ley 25.561, que faculta al Poder Ejecutivo a renegociar cada contrato en particular y no a establecer un incremento de

confianza, José Barbero, quien cesó en abril junto con el primero.

carácter global. Pero más allá de las disposiciones legales, se lo rechaza porque con una medida general de esa índole se fijaría un “piso” a la renegociación que sería *“económicamente insostenible y socialmente inviable”*. Además, en el informe se argumenta que, frente al deterioro del salario real, unido a la fuerte disminución de la demanda de los servicios públicos y al incremento de la morosidad, se torna injustificable un aumento general de tarifas sin la previa recomposición del ingreso.

Por otra parte, el informe pone de manifiesto la inexistencia de estudios tendientes a evaluar cualitativa y cuantitativamente tanto el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución del ingreso, como sobre el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios. Por ello, se insta al Poder Ejecutivo a tomar los recaudos correspondientes en las decisiones a adoptarse en materia de tarifas y a tener en cuenta otras variables como las mencionadas, ya que la ley 25.561 dispone que la emergencia pública no fue declarada sólo en materia económica financiera o cambiaría sino también social.

Otro tema urticante, que ha estado presente como argumento empresario en la mesa de negociaciones y como elemento de presión de sus *lobbyistas* nacionales e internacionales, es el que hace referencia a los efectos producidos por la devaluación de la moneda argentina y sus implicancias en el endeudamiento externo y en el valor de los patrimonios. Frente a ello, el “Informe Biagosch” destaca que el objeto esencial de la renegociación es la tutela de la *“equidad en la relación”* y que el valor de la moneda es un *“acto soberano que no admite responsabilidad por incumplimiento contractual”*, agregando que, tal como sostiene el inciso 11 del artículo 75 de la Constitución Nacional, la atribución de fijar el valor de la misma corresponde al Estado Soberano y no al Contratante. Así, el informe prosigue su argumentación indicando que, como la medida devaluatoria afecta al conjunto de la población y no específicamente al sector empresario de servicios públicos, *“no se trata entonces de resarcir al contratista sino de aplicar el principio de defensa del bien común y (del) esfuerzo equitativamente compartido”*⁸⁰.

Con respecto a los reclamos empresarios sobre el endeudamiento externo, el informe recalca que tomar un préstamo en el exterior constituye una típica decisión de riesgo empresario, enmarcada en la legislación entonces vigente y motivada por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales. En consecuencia, *“como los concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas”*.

Por último, dos cuestiones destacadas en el informe merecen comentarios. La primera es la que hace referencia a una “Misión de apoyo” del Banco Mundial, cuyos miembros, probablemente *“influenciados por la situación de sus países de origen”*, se hicieron presentes por su cuenta –es decir, sin ser convocados oficialmente por el gobierno argentino–, postulando el ajuste de tarifas *“sin que –según Biagosch– se conozcan sus fundamentos”* y sin la certeza de que fuera analizada previamente la información de cada empresa. En este sentido, se resalta que el enfoque promovido por estos técnicos es “parcial” y limitado a los “aspectos empresarios”, lo cual atenta contra la legislación argentina. Como perla, se destaca un curioso consejo de los técnicos bancomundialistas: que el Estado contrate a expertos internacionales para que lo asesoren en la renegociación contractual, por montos que van desde los \$119.900, \$81.000 y \$14.900 mensuales, según se trate de “especialistas financieros”, “abogados de estudios jurídicos del exterior” o “expertos internacionales conocidos”.

El “Informe Biagosch” también es sumamente crítico con el modelo privatista impuesto en la Argentina desde 1989: dicho modelo, al hacer que la *“mayoría de los servicios públicos (incluido*

⁸⁰ Resaltado en el original.

los bancos que también prestan un servicio público) estén en manos extranjeras es intrínsecamente inviable”.

AUMENTOS FRUSTRADOS

Pese a los sólidos argumentos expuestos a lo largo de las 20 páginas del “Informe Biagosch”, desde el inicio mismo del proceso de renegociación y contraviniendo la Ley de Emergencia, el gobierno intentó conceder o lo logró, mediante decretos y resoluciones, aumentos tarifarios (electricidad y gas), “dolarización” de tarifas (Aeropuertos Argentina 2000, Hidrovías S.A.), “pesificación” de compromisos de inversión y de deudas con el Estado en concepto de incumplimientos contractuales y de cánones impagos (Correo Argentino S.A.); y la aprobación de “planes de emergencia” y subsidios sectoriales (ferrocarriles). Asimismo, la administración Duhalde, condicionada por el FMI para liberar fondos a la Argentina, hizo varios intentos para incrementar las tarifas por la vía de decretos,⁸¹ pero fueron frenados por diversos fallos judiciales. El fundamento de los jueces se apoyó en que los incrementos tarifarios solo podrían ser admitidos como resultado de una renegociación contractual global, tal como era exigido por la Ley de Emergencia y reclamado por las asociaciones defensoras de usuarios y consumidores.

No obstante, a comienzos del año 2003, el gobierno firmó el decreto 120/03 que, de modo similar a otras normas sancionadas, colisionó con las disposiciones de la Ley de Emergencia - puesto que habilita incrementos tarifarios por fuera de lo que se negocie en el ámbito de la Comisión Renegociadora-⁸², concediendo al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para *“establecer, en forma transitoria, y hasta tanto concluya el proceso de renegociación de los contratos de las concesiones y licencias de servicios públicos dispuesto por los Artículos 8º y 9º de la ley Nº 25.561, revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para dichos contratos, que resulten necesarias o convenientes para garantizar a los usuarios la continuidad, seguridad y calidad de las prestaciones de tales servicios”* (art.1). También se agrega que las *“revisiones, ajustes o adecuaciones (...) deberán ser tomadas en consideración dentro de los términos de los acuerdos a que se arribe con las empresas concesionarias y licenciatarias de los servicios públicos”* (art.2).

Ni bien fue sancionado el decreto 120/03, las autoridades del FMI hicieron pública su “sugerencia” de que el Gobierno aprobara aumentos tarifarios del orden del 50%, porcentaje muy superior al que los funcionarios se habían manifestado dispuestos a otorgar en esta etapa. En ese contexto, el 29 de enero se sancionó el decreto 146/03, en el que se establecían aumentos (variables según las regiones del país y los tipos de consumo) en las tarifas de energía eléctrica y gas natural. Con ello, las autoridades gubernamentales desconocieron nuevamente la Ley Nº 25.561, y se desligaron del impacto del incremento de las tarifas sobre los alicaídos salarios tras la devaluación. Estas medidas fueron tomadas también a contramano de gran parte de los informes redactados por los equipos técnicos de la propia Comisión Renegociadora. A modo de ejemplo, puede destacarse la evaluación realizada para el caso del servicio de aguas y saneamiento, fechada en marzo de 2003.⁸³ Con la información disponible, el equipo técnico de la Comisión pudo

⁸¹ El Decreto 786/02 aprobó un incremento de entre el 2% y el 4% en las tarifas de gas natural del conjunto de los usuarios, destinando el producto de los aumentos a conformar un fondo fiduciario tendiente a subsidiar el consumo residencial de los usuarios del sur del país. Posteriormente, el Decreto 2437/02 estableció la readecuación transitoria de las tarifas de los servicios públicos de gas y energía eléctrica.

⁸² De hecho, un decreto posterior -el 146/03-, estableció que se readecuaran, en forma transitoria y hasta que concluyera el proceso de renegociaciones, las tarifas de energía eléctrica y gas natural.

⁸³ *“Informe del Equipo Técnico de Negociación y Análisis Sector Agua y Saneamiento de Agua sobre el Procedimiento del Documento de Consulta de Aguas Argentinas S.A.”* (61 páginas). Fechado el 6 de marzo de 2003 y publicado en www.mecon.gov.ar/crc/empresa_aguas.html. Las referencias que siguen corresponden a este informe. Cabe aclarar que, previo a éste, hay otro informe final correspondiente a la Fase II del proceso de renegociación, que está publicado en el mismo sitio de internet, pero no lleva fecha (estimada: octubre-noviembre 2002).

establecer que *“los resultados obtenidos, con relación al Patrimonio Neto y la retribución a los accionistas (con o sin la retribución al operador) respecto del Aporte de Capital realizado, determinarían que los beneficios generados en una baja tasa de interés se volcaron más a la retribución al accionista que a la disminución del nivel de las tarifas”*. De tal forma, no existirían motivos para trasladarle a los usuarios vía tarifas las “malas” decisiones empresarias, aunque en el balance de la década ese mecanismo de financiación le reportó interesantes dividendos debido a que *“el costo financiero promedio, después de impuestos, fue aproximadamente del 6%, mientras que la rentabilidad del patrimonio neto fue –en promedio– mayor al 20%, lo que evidencia un fuerte apalancamiento mediante el uso de capital de terceros”*.

Respecto del endeudamiento externo de la empresa Aguas Argentinas, este informe subraya que esa política *“constituye un riesgo empresario, ya que la empresa pudo optar por otras fuentes de financiamiento”* de las inversiones comprometidas. Por lo tanto, habiendo tenido a disposición otras opciones menos riesgosas de financiación, como ser el aumento del capital accionario, la concesionaria basó su estrategia financiera en el uso de *“capital de terceros”*, que la *“benefició por la utilización de un capital ajeno a costos menores que la rentabilidad que obtenía con el capital invertido en las operaciones (ROA), lo que le permitió apalancarse y obtener una mejora de la rentabilidad sobre el patrimonio neto (ROE)”*.

También se pone en evidencia que la calidad de los servicios y las inversiones tampoco deberían verse afectadas. Porque conforme a los datos presentados por Aguas Argentinas, la concesionaria, pese a declararse en *default* y a estar fuertemente endeudada en moneda extranjera, *“cubre totalmente sus costos operativos y tiene un excedente antes de amortizaciones, intereses e impuestos a las ganancias de \$ 245,8 millones”* y que *“el resultado operativo también es positivo en \$ 118 millones, generándose el déficit a partir de los resultados financieros debido a su importante endeudamiento en moneda extranjera”*. Estas afirmaciones no hacen más que poner al descubierto la falsedad de la imputación de la empresa, que adjudicaba a la “pesificación” la causa de su situación económico-financiera, en lugar de asumir el riesgo empresario. En síntesis, queda constatada la viabilidad de operar en los servicios públicos tras la modificación del tipo de cambio y en medio de un proceso inflacionario que alteró el valor de los insumos, ya que el aspecto clave para la diferencia empresarial es la gestión de carácter monopólico, conjugada con el aspecto “residual” que ha asumido la regulación en la Argentina.

BALANCE DE LA REGULACIÓN EN LA POST-CONVERTIBILIDAD.

No obstante los plazos estipulados y lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley de Emergencia, resultó evidente desde el primer momento que la renegociación con las privatizadas quedaría prácticamente acotada a la evolución de las tarifas durante la emergencia (hasta diciembre de 2003) y, a lo sumo, a las condiciones mínimas de calidad en cuanto a la prestación de los servicios que se le exigirían a las empresas responsables. Además, el gobierno también descartó implícitamente toda posibilidad de revisar en forma integral las contravenciones normativas acumuladas por las privatizadas: sólo obligó a las empresas a entregar la información relativa a los últimos tres años de su actividad, información que, en términos económicos, permite evaluar el desempeño de las operadoras en un fuerte proceso recesivo, sin considerar la actividad correspondiente a los años de “auge” del modelo.

No conformes con este escenario, las firmas, a través de sus influyentes operadores, pusieron contra las cuerdas al gobierno con sus reiteradas amenazas de abandonar el país, de declararse en *default* o en convocatoria de acreedores (concretada en varios casos), de reducir sus inversiones, de despedir personal en forma masiva, y/o de recurrir a tribunales internacionales en el marco de los *Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras* firmados por la Argentina.

Vale hacer aquí una breve digresión referida a esto último. Durante los años 90, el país firmó este tipo de acuerdos con 38 países, incluidos Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania y España, países de origen de gran parte de las inversiones recibidas desde entonces. Estos acuerdos establecen ciertos estándares de protección de inversión: el inversionista tiene el beneficio de acudir a una jurisdicción arbitral internacional para resolver eventuales conflictos con el Estado receptor de inversiones. Su objetivo es, básicamente, proteger a los inversores de tres riesgos básicos: 1) La expropiación o nacionalización de sus bienes, salvo que se haga por causa de utilidad pública de acuerdo a la Constitución y a las leyes, y que se pague una compensación justa; 2) La discriminación en el trato con respecto a las compañías locales, es decir, que se privilegie a las empresas nacionales y se perjudique a las extranjeras; y 3) La denegación de justicia; esto es, no permitir el acceso a los tribunales locales cuando hay alguna controversia.

En primer lugar, en todos ellos queda claramente establecido que ambos Estados se comprometen a otorgar, *“un tratamiento justo y equitativo conforme a los principios de Derecho Internacional, a las inversiones efectuadas por los inversores de la otra Parte y a hacerlo de manera tal que el ejercicio del derecho así reconocido no sea de hecho ni de derecho obstaculizado”*.⁸⁴ Cada Parte Contratante debe aplicar *“a los inversores de la otra Parte, en aquello que concierne a sus inversiones y actividades ligadas a estas inversiones, un tratamiento **no menos favorable** que el acordado a sus propios inversores”* y que estos gozarán de *“protección y plena seguridad en aplicación del principio del tratamiento justo y equitativo”*.⁸⁵

También establecen que *“en caso que los inversores de una de las Partes Contratantes sufrieran pérdidas en sus inversiones en el territorio de la otra Parte por causa de guerra o de otros conflictos armados, estados de emergencia u otros acontecimientos político-económicos similares, la Parte Contratante en cuyo territorio se ha efectuado la inversión concederá en lo relativo a indemnizaciones un tratamiento **no menos favorable** del que otorgue a sus propios ciudadanos o personas jurídicas o a los inversores de un tercer Estado”*.⁸⁶

Téngase en cuenta que, asimismo, los convenios suelen reconocer que *“Cada Parte Contratante conserva el derecho, en caso de dificultades excepcionales de balance de pagos, de establecer limitaciones a las transferencias, en forma equitativa, sin discriminaciones y de conformidad con sus obligaciones internacionales”*⁸⁷ y que toda transferencia de divisas que se realice debe hacerse *“al tipo de cambio normal aplicable a la fecha de la transferencia, conforme con los procedimientos previstos por la legislación del país en cuestión”*.⁸⁸

Estos acuerdos bilaterales cobraron una difusión muy grande en todo el mundo durante el auge aperturista neoliberal de los 90, y para hacerlos efectivos adquirió relevancia el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). El CIADI es una institución que, en el marco del Banco Mundial, facilita a los inversores extranjeros medios internacionales de conciliación y arbitraje para resolver sus diferencias con los Estados receptores de la inversión. El recurso CIADI está previsto en la mayoría de los tratados de promoción y protección de inversiones y el número de asuntos que se someten a su sistema arbitral es cada vez mayor.⁸⁹

⁸⁴ “Acuerdo suscrito con la República Francesa para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones”, sancionado por Ley N° 24.100, el 10 de Junio de 1992. (El destacado es nuestro)

⁸⁵ Idem. (El d
estacado es nuestro)

⁸⁶ Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones con la República Italiana, sancionado por Ley N° 24.122 el 26 de Agosto de 1992.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Acuerdo con Francia.

⁸⁹ Fue establecido en 1966 en virtud del “*Convenio sobre arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados*”, ratificado por 131 países.

Hay quienes entienden que el sistema del CIADI puede ser calificado como un régimen autónomo de responsabilidad de los Estados en materia de inversiones extranjeras, porque excluiría la aplicación de las normas de Derecho nacional general --agotamiento de los recursos internos y protección diplomática-- y las sustituiría por un arbitraje,⁹⁰ al que tienen acceso directo los inversores extranjeros y que es autónomo en cuanto al derecho aplicable, al control de validez y al reconocimiento y ejecución de laudos. Sin embargo, la protección del inversor externo no puede ser interpretada como un fin absoluto, que lo pone a salvo de los riesgos normales que corre cualquiera que hace una inversión. Solo lo protege de eventuales arbitrariedades por el hecho de ser extranjero.

En tal sentido, y tal como quedara plasmado en el “Informe Biagosch”, puede decirse que las medidas que toma un Estado en materia monetaria --como devaluar, por ejemplo-- corresponden al ejercicio de su soberanía y afectan al total de los habitantes del país y a todos aquellos que, tanto en el ámbito local como en el exterior, tienen relaciones económicas y/o comerciales con Argentina, y por tanto, no exclusivamente a un sector.

En síntesis, de la mayoría de los acuerdos resulta claramente que las medidas adoptadas por el Estado argentino modificando la paridad cambiaria, no son de ningún modo discriminatorias ni contrarias a algún compromiso particular contraído con una prestadora de servicios públicos. Su perjuicio, en todo caso, es idéntico al que pudieron experimentar todos aquellos que tienen intereses en la economía argentina, con independencia de su nacionalidad. De modo que, a lo que pueden aspirar los inversores extranjeros a quienes amparan los tratados, es a recibir un tratamiento justo y equitativo, acorde al dado a todos los demás actores económicos y sociales. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la mayoría de los inversores en empresas privatizadas adquirieron activos por 20, 30 y hasta 99 años, es a todas luces razonable y ajustado a derecho pretender que se comprometan con la suerte coyuntural de la “comunidad de negocios” en la que se plantearon obtener ganancias en tan largos plazos. Lo contrario sería pensar que puede convalidarse en ámbitos supra-nacionales la teoría del mínimo riesgo y máxima rentabilidad en el menor plazo posible para los capitales externos. Y aunque es probable que esta sea la pretensión de varias empresas, está en el Estado argentino el saber articular una defensa jurídica y política que impida que se consagre otra arbitraria expropiación del patrimonio público argentino.⁹¹

En otro plano, merecen destacarse como rasgos constantes heredados de la década anterior, los reiterados avances del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, especialmente en relación a lo impuesto por la Ley de Emergencia y sus normas reglamentarias. Por eso se ha recurrido insistentemente a la sanción de decretos otorgando aumentos tarifarios, que han sido vetados por decisiones judiciales amparadas, precisamente, en las consideraciones de la propia ley.

⁹⁰ Sin embargo, antes de iniciar el arbitraje, los tratados exigen que haya un período obligatorio de negociaciones amistosas, con un tiempo mínimo de 6 meses. Esta instancia se inicia en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que llama a las partes y muchos casos no llegan al arbitraje porque se solucionan en esta etapa. Hasta el acuerdo con Francia, los tratados disponían que se debía ir a sede judicial por 18 meses y, si no había sentencia o ésta no era justa, recién ahí se acudía al arbitraje. A partir del convenio con Francia, se eliminó esta disposición y el inversor debe elegir entre la vía judicial y la arbitral.

⁹¹ Esto no significa, sin embargo, que sus demandas en estos Tribunales tengan siempre capacidad de prosperar. Tal fue el caso de la empresa de capitales franceses Aguas del Aconquija, que tuvo un sonado conflicto en la provincia de Tucumán, a resultas del cual le fue rescindido el contrato de prestación. La empresa presentó el caso ante el CIADI, que laudó en favor de la Argentina. La empresa pidió entonces la nulidad del laudo y aún está pendiente la decisión final. A partir de 2001, y muy especialmente en 2002, en el CIADI han sido presentados más de una docena de casos contra la Argentina. Por otra parte, cabe resaltar que el gobierno, mediante el Decreto 1090/02, dispuso que “los concesionarios que efectúen reclamos por incumplimiento contractual fuera del proceso de renegociación (...) quedarán automáticamente excluidos de dicho proceso” (art.1).

Por último, si bien la Ley de Emergencia establece que los usuarios y consumidores tienen el derecho de participar activamente en las renegociaciones, sus propuestas no encontraron suficiente eco en ese proceso, quedando por tanto prácticamente desplazados de las decisiones más importantes. En tal sentido, las asociaciones de usuarios y consumidores hicieron presentaciones judiciales para suspender las audiencias públicas convocadas, alegando que, como disponía la Ley de Emergencia, se debía tratar la totalidad de las cláusulas contractuales que figuran en su artículo 9º, y no tan solo discutir tarifas. Así, sucesivos fallos judiciales frenaron la realización de las audiencias públicas previstas, modificando en consecuencia los cronogramas elaborados por los entes de regulación.

El 5 de noviembre de 2002, el Ministerio de Economía aprobó el *“Reglamento del Procedimiento de Documento de Consulta”*, resaltando la necesidad de aplicar una herramienta capaz de favorecer el intercambio de criterios y opiniones entre los sectores involucrados. Pero la norma estableció que dicho documento se aplicaría en los casos en que el Ministerio de Economía -como autoridad del proceso- resolviera efectuar la convocatoria pública a participar. Se dejaba en claro, además, que *“las observaciones, opiniones y comentarios expresados por los interesados, no tendrán efecto vinculante respecto a las consideraciones que formule la Comisión, o las posiciones que en definitiva adopte el Ministerio de Economía sobre el tema en consulta”* (art. 11).

Puesto que en algunos sectores, como el eléctrico y el gasífero, la convocatoria a audiencias públicas está especialmente contemplada por ley (Nº 24.065 y Nº 24.076 respectivamente) cuando se trata de modificaciones tarifarias, y dado que también la gravedad económica y social ameritaba sobradamente la implementación de audiencias que consideraran la totalidad de los elementos dispuestos en la Ley de Emergencia, las asociaciones de consumidores se opusieron al mecanismo de participación escrito diseñado por el Ministerio. La actitud gubernamental fue defender firmemente el Documento de Consulta como instrumento apto. En el citado *“Informe Final sobre el servicio de aguas y saneamiento”* quedó expuesta la posición oficial respecto a las observaciones realizadas por el Defensor del Pueblo y las asociaciones de consumidores a la legitimidad procedimental del mecanismo escrito. Allí se alega que la Ley 25.561 *“implica el establecimiento de normas cuya naturaleza jurídica responde a una situación de excepción”*, por lo que *“la aplicación de tales normas por el Poder Ejecutivo Nacional y específicamente por parte del Ministerio de Economía, en orden de las facultades que le han sido delegadas a tal efecto, resulta de jerarquía superior ante otras normas jurídicas, de rango infra constitucional, las cuales resultan subordinadas al régimen de excepción impuesto en miras a conjurar la situación de emergencia”*. Así, como la ley *“no fijó las reglas o procedimientos a las cuales debe ceñirse la labor encomendada al Poder Ejecutivo Nacional”*, el Ministerio, ejerciendo sus atribuciones y su autoridad en materia de renegociaciones de contratos de servicios públicos, escogió un mecanismo con la *“suficiente garantía de transparencia y publicidad”*, que además estima *“adecuado y eficaz como instancia de consulta sobre la opinión del conjunto de los actores sociales, incluyendo obviamente a los usuarios o a quienes invoquen su representación”*. En relación a la Audiencia Pública, el informe entiende que *“es solo una de las alternativas posibles para facilitar la intervención de los usuarios o bien de las asociaciones que invoquen su representación”*.

Como producto de estas desavenencias, sumadas a las críticas por la forma en se venía desarrollando el proceso, el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, renunció a su cargo como integrante de la Comisión de Renegociación. En tanto, el representante de los usuarios y consumidores, Ariel Caplan, realizó una impugnación que dio lugar a un fallo judicial postergando los plazos de la renegociación contractual hasta que se le otorgara a ese representante toda la documentación presentada por las empresas y se le permitiera el acceso sin restricciones a las reuniones de los equipos técnicos. Frente a ello, el gobierno recurrió al conocido trámite de avanzar sobre las disposiciones de la justicia y ceder ante las presiones empresarias. En el mes de agosto se sancionó la resolución del Ministerio de Economía Nº

317/02, que establece que las compañías *"podrán solicitar, por razones debidamente fundadas, que determinada información o documentación sea considerada confidencial y en consecuencia se proceda a su reserva de acuerdo a las previsiones contenidas en la ley nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación"*. De esta manera, los intereses privados de las empresas fueron puestos a resguardo de la "publicidad" que necesariamente debe adquirir un proceso de interés general como es el de la prestación de servicios públicos.

En síntesis, resulta factible pensar que, de haberse respetado plenamente los criterios fijados en la ley de Emergencia, y con la voluntad política necesaria, el camino abierto por las renegociaciones dispuestas bajo la Administración Duhalde brindaba la oportunidad para discutir el esquema privatista vigente, que consagró servicios caros, no justificados en altos niveles de calidad, graves incumplimientos empresarios, excesivas tasas de rentabilidad y escasos beneficios para los usuarios. Los informes técnicos constituían un importante aval para sostener el intento de redefinición de las reglas de juego entre el Estado, las empresas y los usuarios. Pero junto a la propia endeblez de todo gobierno de transición y al relativo margen de maniobra otorgado por esta condición, el eje central de las definiciones políticas adoptadas hasta entonces estuvo determinado por la marcada asimetría de poder entre los grupos concentrados y el Estado, debilitado tras dos décadas de reformas pro-mercado y con servicios públicos privatizados *fuera de control*.

CONCLUSIONES

Después de examinar el proceso privatizador de los servicios públicos salta a la vista la ausencia de un esquema regulatorio sólido. Esto habla, en primer lugar, de una fuerte capacidad política de los nuevos operadores, quienes han podido ampliar sus márgenes de acción a partir de la privatización y del correlativo acotamiento del poder del Estado para imponer reglas de juego equitativas. El notorio desbalance de fuerzas entre estas fracciones de capital concentrado y el resto de la sociedad ha sido de tal magnitud que, no digamos la propiedad, sino la regulación no logró siquiera instalarse como un tema de agenda pública o lo hizo de manera muy limitada y esporádica como respuesta a situaciones conflictivas puntuales.

Ha quedado claro que este desbalance de poder es producto, por una parte, de las condiciones en que se encontraba el país cuando se pactaron los traspasos a los privados de las deterioradas empresas públicas. Como dijimos, la premura por resolver la crisis fiscal y obtener mayores recursos por la venta de los activos, condicionó la capacidad estatal para imponerles reglas más estrictas a quienes se harían cargo de ellas, en un contexto signado por la incertidumbre y la turbulencia. Pero aunque no pueda desconocerse este límite original, es imprescindible subrayar que la debilidad regulatoria arraiga más profundamente en la convicción ideológico-política dominante de que reducir el papel estatal a su más mínima expresión era la panacea para la resolución de todos los males acarreados por el sector público de servicios. La voluntad política hegemónica en los noventa fue, en tal sentido, retirar completamente al Estado, con sus pesadas y corruptibles burocracias, de cualquier tarea sospechada de interferir en la "potencia creadora" del mercado, de donde el papel de la regulación fue marginado casi a cumplir formalmente con las recomendaciones de todos los manuales privatizadores en boga, pero sin entidad significativa. La regulación fue, entonces, un eje "residual" de la política estatal remanente tras las privatizaciones, con consecuencias muy evidentes para el funcionamiento de los entes de regulación.

A diferencia de los diagnósticos mas recurrentes, creemos que la brecha entre el "deber ser" de la regulación de los servicios públicos –provista por los "manuales del buen privatizador"- y el funcionamiento real de la estructura regulatoria en Argentina no puede interpretarse como el mero resultado de déficit técnicos. No se trata de fallas de gestión fácilmente subsanables con la

aplicación de tecnologías administrativas de última generación. Los aspectos técnicos, que involucran saberes especializados para definir los mejores medios para conseguir determinados fines, son muy importantes, pero de ninguna manera pueden suplantar a las metas políticas. El problema es que las opciones “técnicas”, diseñadas con racionalidad supuestamente “neutra”, siempre entrañan valoraciones profundas sobre lo que se considera como “bueno” –fin deseado– para la sociedad.

En el caso argentino, para entender la endeblez de los entes de regulación resulta fundamental desentrañar la lógica política que primó en el diseño privatizador, como estrategia centrada en asegurar las ganancias de las empresas, tanto para atraer a los inversores mediante una política claramente pro-mercado, como para consolidar el papel del capital en la definición de los aspectos vitales de la infraestructura social. La eficiencia sectorial, es decir, la elección de las mejores opciones en cada servicio para brindar una provisión óptima y a menores costos, fue absolutamente subordinada a los intereses y posibilidades del negocio, definidas por las propias empresas prestadoras. Esto dio como resultado que el papel de los entes reguladores quedara muy acotado, centrándose en supervisar el cumplimiento (más o menos formal) de los contratos y en mediar, en alguna medida, en la disputa básica entre el objetivo empresarial de obtener ganancias y el interés de los usuarios de pagar menores tarifas por mejores prestaciones.

Porque siguiendo esas premisas, los entes nunca fueron concebidos como instancias estatales de protección del interés público de los ciudadanos-usuarios. Así lo muestra su acotada capacidad y autonomía para controlar la operatoria de las grandes empresas prestadoras, ya sea en los casos en que se pautaron inversiones –gas, teléfonos, agua, ferrocarriles–, como en los que se dispuso fiscalizar la calidad del servicio –electricidad–. La consecuencia es que los entes no están dotados de la autoridad indispensable para diseñar e implementar las políticas sectoriales conforme a criterios de racionalidad funcional que beneficien al conjunto de la sociedad, así como es escasa o nula su relevancia en los procesos de renegociación de contratos. Tampoco están inmunes al riesgo de captura por los intereses de las empresas reguladas, ya sea de sus propios planteles profesionales o de la instancia política superior que define los lineamientos rectores globales.

Frente al “burocratismo” corrompible del Estado, el espejismo neoliberal indujo a oponer la privatización de todo cuanto fuera posible, con el argumento de que como lo estatal “no es de nadie”, pero lo pagamos todos, su ineficiencia es un costo general insoportable. Por el contrario, los costos de lo privado serían asumidos por los agentes individuales involucrados. Si bien es cierto que un Estado que expresa solo intereses particulares y clientelares no puede, por definición, responder a las demandas de la sociedad, la premisa opuesta de la eficiencia sin costos de lo privado es totalmente errada. Porque la apropiación privada también conlleva los costos de trasladar al conjunto de la sociedad el peso del estímulo de la ganancia.

Esta última, precisamente, es el punto de conflicto clave, el “núcleo duro” de la actividad capitalista. Las empresas siempre se han resistido a cualquier intento de los trabajadores o del Estado de meterse en el corazón del sistema productivo, para determinar la estructura de costos y las tasas de rentabilidad y definir su “razonabilidad”. Para la actividad económica en general se suele argüir que la mejor defensa contra la ganancia desmedida e injustificada es la competencia, es decir, la posibilidad de que los mismos bienes o servicios puedan ser ofrecidos por múltiples productores a precios y calidades diversos.

Desde otra perspectiva de la cuestión, la historia muestra como los sindicatos –en distintos países, momentos y ramas industriales– han intentado intervenir en la definición misma de los criterios productivos aplicados por la empresa y verificar las tasas de ganancias obtenidas, para discutir sobre bases ciertas no sólo las remuneraciones, sino las inversiones estratégicas, las necesidades de innovación tecnológica y los niveles de empleo.

Pero el problema es más complejo y se plantea a la hora de definir los términos de una ganancia “razonable” *vis à vis* las necesidades sociales que deben ser satisfechas y que exceden los intereses de los trabajadores de la empresa de que se trate. Porque si en el caso de los trabajadores, estos pueden estar interesados en compartir los frutos de la empresa, en el de los consumidores de los bienes y servicios el interés puede estar, por ejemplo, en pagar menos por mejores productos.

En cuanto a los servicios públicos gestionados por los privados, la lógica de la explotación mercantil implica una ganancia, un plus de incentivo privado que, según la experiencia, pocas veces juega a favor de los ciudadanos-usuarios y con frecuencia va en su contra. En el escenario privatizador actual, el estímulo de la rentabilidad ha significado, como el caso argentino lo demuestra, mayores tarifas para los usuarios, encaminadas a proveer los recursos para que los operadores puedan pagar los créditos tomados para comprar activos, invertir y remitir utilidades.

Partimos de la convicción de que los servicios básicos deben sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos y no meros consumidores. Cuando el Estado prestaba estos servicios, los déficit mayores estaban dados por su utilización como herramientas macroeconómicas (para bajar la inflación, para tomar deuda externa, para aumentar indirectamente salarios), haciéndose caso omiso a la estructura de costos implicada en su producción. Muchas veces se los vendía a un precio inferior al de reposición, lo que significaba una ruina indiscutible para el Tesoro y acarrearaba una merma en la calidad de la prestación.

A diferencia de las corrientes privatistas prevalecientes, nuestra premisa es que los servicios, además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Incluso pueden establecerse parámetros equitativos de retribución a quienes aportan saberes calificados en la gestión. Pero no tienen porqué dar “ganancias”, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada. Es evidente que abastecer de luz o de agua en situación monopólica no es equivalente a fabricar autos de lujo o galletitas en condiciones de competencia.

La disyuntiva, entonces, no puede ser entre una gestión estatal ineficiente e insustentable, como en el pasado, versus un estilo privado con tarifas predatorias que aseguran ganancias extraordinarias. Desde nuestra óptica, se trata de replantear las responsabilidades del Estado, no como mero garante de la transparencia de las decisiones privadas, sino como soporte fundamental de la equidad social. En este sentido, la “razonabilidad” de la retribución (no necesariamente “ganancia”) a los operadores (pueden o no ser privados), así como de los costos, precios, tarifas y planes de expansión de los servicios públicos depende tanto de la imposición de reglas de juego claras, como de la voluntad política para articular una nueva coalición que tenga como eje básico a los trabajadores y a los ciudadanos-usuarios.

Es preciso, entonces, revertir la tendencia privatista, desmercantilizar (es decir, eliminar la idea de lucro como único motor eficaz para lograr un funcionamiento efectivo de tareas sociales básicas: salud, educación, servicios públicos, prestaciones sociales, etc.) y generar una ampliación significativa de los derechos universales que constituyen la ciudadanía social. Ello no supone ensanchar el dominio burocrático estatal, sino implementar formas de gestión de lo público que articulen los recursos del Estado (y “en el Estado”) con las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, sobre todo, con las potencialidades de la sociedad para decidir, gestionar y controlar. También es necesario desterrar la histórica asociación entre gestión pública y descontrol del gasto, por ausencia de criterios mínimos en la definición de los costos en la producción de bienes y servicios. Una gestión pública eficiente y con sentido social debe garantizar la

recaudación de los recursos suficientes para sustentarla y asegurar una asignación austera y apropiada de los mismos.

Para tender a este objetivo hace falta ir avanzando a partir de una realidad signada, no ya por el mero afán de lucro de la empresa privatizada -avalado contractualmente-, sino por toda una serie de arreglos institucionales que limitan la primacía del sentido de lo público que deben tener los servicios. Partir de lo dado, como reconocimiento de la relación de fuerzas establecida, no presupone, sin embargo, aceptarlo como inamovible. Se trata de pensar en los pasos necesarios para revertir un estado de cosas desfavorable para las mayorías.

La alternativa de reestatización de las empresas o renegociación de los contratos tiene que estar atada, a su vez, no a un criterio dogmático sino a las condiciones específicas de cada servicio. Porque en varios casos habría que evitar un abandono empresario –buscado por las propias concesionarias para rehuir al cumplimiento de sus compromisos- poco favorable para los intereses nacionales. En otros, reasumir la gestión íntegramente pública podría resultar el mejor camino. Se trata, entonces, de elegir la opción más apropiada para cada situación.

Uno de los primeros obstáculos esgrimidos para impedir modificaciones es el de la seguridad jurídica, en función de la cual se sostiene que todas y cada una de las ventajas arrancadas a los negociadores estatales en un determinado momento por las empresas, no pueden ser alteradas durante los largos períodos de la concesión. Aunque parezca un argumento impecable, la seguridad jurídica, como todo aquello que tiene que ver con el sistema legal, debe interpretarse en un marco conceptual amplio. En primer lugar, hay que partir de conocer cuales son los principios jurídicos que rigen los contratos de larga duración, como lo son los de servicios públicos. Es obvio que fijar reglas de juego por un término muy largo es complejo, por lo que más que establecerse normas detalladas para contemplar cada una de las situaciones posibles de acaecer en el devenir de la relación contractual, hacen falta criterios generales.

En el caso de los servicios privatizados, quienes contratan con el Estado tienen que asumir que el decurso de su actividad está inexorablemente ligado al bien público, ya que no se trata de una actividad comercial más. Es atendible, en tal sentido, que quien en el marco planteado en los noventa estableció un horizonte para desarrollar un negocio y asumió determinados riesgos por esto, pretenda el cumplimiento de la previsibilidad acordada. Pero ello no puede equivaler a que se le permita aferrarse a una suerte de “patente de corso”, negociada en un determinado momento, y procurar que se la sostenga en el tiempo contra toda razonabilidad económica, social y política.

El fin de la Convertibilidad ha marcado el comienzo de un nuevo ciclo que obliga a adaptarse a todos los actores sociales. Va de suyo que los intereses en pugna, lejos de ser equivalentes, son contradictorios: las empresas quieren mantener los niveles de rentabilidad que les garantizaba un peso equiparado al dólar y los ciudadanos-usuarios pretenden acceder a los servicios a un precio acorde a sus propios ingresos, drásticamente reducidos.

En un modelo signado por la prestación privada de los servicios públicos, regular implica reasignar recursos, lo que impacta en las relaciones de poder que configuran el mercado y a través de las cuales éste funciona. En consecuencia, la búsqueda del equilibrio adecuado entre los intereses de empresarios y usuarios, lejos de estar objetiva y definitivamente fijada, debe tomar como preeminentes las demandas de los actores más desfavorecidos y con menor capacidad para incluir sus opciones en el diseño de políticas. Porque un esquema regulatorio es necesariamente un ejercicio de conflicto político, la búsqueda de intercambios aceptables entre objetivos múltiples asociados con los actores en juego: industrias reguladas, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionadas con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representantes, intereses diversos más o menos organizados, que no pueden ser

maximizados siempre por la misma dirección política, y que se enfrentan por imponer sus puntos de vista.

Desde nuestra óptica, la regulación es una estrategia política y, como tal, definirla implica, en primer lugar, fortalecer la obligación estatal de preservación del carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las características de los mercados en los que operan o, incluso, de cómo quede definida la propiedad. A nuestro entender, la política regulatoria debe trascender el mero objetivo de aportar los incentivos apropiados para garantizar el *óptimo de eficiencia* en el funcionamiento del mercado, para contemplar específicamente el aspecto clave de la *ciudadanía social*: el acceso a estos servicios básicos es un *derecho ciudadano* y, como tal, no sólo se trata de resguardar los intereses de los *clientes* o *consumidores*, sino también de integrar a los sectores socioeconómicos que estas categorías excluyen.

Pensamos que la recuperación del sentido de lo público supone algunas cuestiones básicas.

1. Garantizar una estructura de costos transparente que permita obtener los recursos necesarios para brindar prestaciones de calidad y posibilitar las inversiones necesarias para sostener y ampliar los servicios en el tiempo. Es imprescindible conocer cuales son los insumos requeridos para brindar el servicio, lo que supone no sólo el funcionamiento actual sino el mantenimiento y la expansión futura. Para ello, hace falta información indubitable, que se exprese de manera inteligible para el conjunto de la sociedad, quitándole el velo de hermeticidad técnica que, muchas veces, sirve para encubrir valoraciones e intereses muy concretos. Porque no es tan difícil, en tal sentido, poder comparar los precios que se pretenden pagar por determinados insumos, por ejemplo, con los del mercado, o entender distintas opciones técnicamente fundadas, con sus pro y sus contras, si se las expresa con claridad. La única garantía para los ciudadanos usuarios es contar con información, acabada pero inteligible, que les permita elegir y decidir sobre los asuntos que los afectan.

En lo inmediato, el Estado debe negociar con las privatizadas de manera integral los contratos y de cara a la sociedad. Entre el piso mínimo por debajo del cual no podrían sostenerse los costos de los servicios y el máximo de ganancias pretendido por los operadores, hay un trecho mucho más importante que el que hasta ahora los gobiernos han estado dispuestos a transitar en sus negociaciones. Para atravesarlo hace falta construir un soporte político vigoroso que imponga, como primera medida, discutir no la mera coyuntura tras la devaluación, sino revisar todo el período transcurrido desde el traspaso –ganancias obtenidas, utilidades remitidas, inversiones realizadas e incumplimientos contractuales-, lo que resta del plazo de las concesiones y, principalmente, la importancia relativa de cada sector en cuanto a las necesidades prioritarias y estratégicas.

2. Establecer los mecanismos apropiados para que accedan al servicio todas las personas que los requieran, con independencia de su capacidad para costearlos. Para asegurar esta universalidad se podrán emplear los “subsidios cruzados” -los más favorecidos aportan más para sostener a los que tienen menos-, pero -a diferencia de la demanda de los operadores privados- creemos que la fijación de la tarifa social no debe ser sostenida íntegramente por esta vía o a través de asignaciones presupuestarias específicas. Dada la elevada tasa de rentabilidad –muy superior a la media internacional- obtenida por la mayoría de las privatizadas durante los años 90, el alto nivel de distribución de dividendos, y el acotado coeficiente de reinversión de las utilidades generadas, debe establecerse la obligación para las propias prestadoras de constituir un fondo común para compensar la tarifa que debe pagar la población carenciada y financiar la expansión del servicio para aquellos sectores con menores recursos. Pero nadie puede quedar afuera de las prestaciones esenciales y tampoco puede cargarse el costo -a través del Estado- al conjunto de la sociedad, cuando sólo un

grupo muy concentrado se ha beneficiado, en detrimento de la pérdida de recursos públicos clave por parte de la mayoría restante.

3. En la definición de las prioridades de servicios debe participar activamente el conjunto de la sociedad, evaluando las distintas opciones técnicas que estén en juego, con sus pro y sus contras. Y no solo debe decidirse dentro de cada servicio, sino discutirse cuáles son los aspectos más urgentes a resolver (¿cloacas o trenes eléctricos?, ¿luz o teléfonos?), en qué zonas, para qué sectores, en qué orden temporal y, en función de ello, destinar los recursos requeridos. La decisión sobre cómo sobrellevar las cargas es central, ya que es posible que no se puedan soportar los costos –vía tarifas y aportes estatales- de todas las mejoras necesarias a la vez –máxime en momentos de crisis- y deba hacerse una secuencia de gastos lógica y consensuada.

En este plano “macro”, la participación puede canalizarse a través de una instancia de regulación de servicios que tenga carácter general, es decir, que incluya a todos para poder diseñar armónicamente políticas que articulen las distintas necesidades (¿es mejor incorporar una innovación tecnológica de última generación para determinado conjunto de usuarios o ampliar las redes a quienes no los disponen?). Este es un punto central en que no puede primar de manera absoluta el interés ni de la empresa prestadora, que podría querer maximizar su beneficio o desarrollo (sea privada o, incluso, pública) o el de los usuarios específicos de ese servicio. A quien ya tiene cloacas, por ejemplo, puede interesarle más que aumenten las inversiones en telefonía que en servicios sanitarios.

Como hemos expuesto, un mecanismo eficaz para debatir y aunar criterios puede ser la realización de consultas populares y -fundamentalmente- de audiencias públicas, donde se discutan las problemáticas planteadas y se definan consensuadamente las opciones. Pero en este último caso, dichas audiencias cobran verdadero sentido si las decisiones allí tomadas poseen un carácter vinculante, dejando así atrás el modo de funcionamiento vigente, que ha convertido estas instancias en meros ámbitos para “descargar la bronca” de los usuarios, una vez que las cuestiones principales ya han sido arregladas entre el gobierno y la empresa por otros canales de negociación.

4. En la gestión eficiente deben involucrarse los propios trabajadores de las empresas –más allá de las cuestionadas cúpulas sindicales-, que son los portadores genuinos del saber específico de cada actividad. Solo a partir de una participación activa, consciente y autogestiva de quienes se encargan de forma efectiva de prestar los servicios es posible lograr, a un mismo tiempo, garantizar la dignidad del trabajo y la calidad de las prestaciones. Es necesario implementar estímulos que inciten a mejorar la calidad física de los servicios y productos, así como de la organización del trabajo, permitiendo ahorros de energía, evitando el despilfarro de recursos y procurando la disminución de los elementos dañinos, las tareas penosas o de riesgo evitable y las condiciones de sobreexplotación del trabajo.

Pero para evitar la primacía de los temidos “intereses sectoriales” y la burocratización, se debe asegurar una gestión transparente, fiscalizada por la sociedad mediante mecanismos sencillos de control público (participación de asociaciones civiles sin fines de lucro, realización de audiencias públicas amplias, abiertas y vinculantes, publicidad total en internet de nombramientos de personal, curriculum, ingresos y egresos, etc.). Creemos que no hay recetas mágicas para erradicar la conformación de intereses particulares al interior de las organizaciones burocráticas. Sin embargo, es posible acotar al máximo la primacía de particularismos espurios mediante la transparencia en la gestión, lo que equivale a hacerla realmente pública y abierta al control ciudadano.

Recapitulando, debemos remarcar que ninguna actividad puede estar orientada a satisfacer las demandas exclusivas del “cliente”, pues estas podrían llegar a ser infinitas y arbitrarias. No se puede, entonces, disociar la categoría de usuario-consumidor-cliente, de la de productor-trabajador y de la de ciudadano. Las prácticas que tiendan a una democracia autogestiva deben tener en cuenta, entonces, estas tres dimensiones:

- I. Lo que necesita quien recibe un bien o servicio. Esta sería la perspectiva del usuario, que en materia de servicios públicos comprende a todo el universo –real o potencial- de los habitantes, no importa cual sea su condición.
- II. Lo que está dispuesto –y le es posible- ofrecer a quien brinda el servicio o produce el bien. Aquí prima el trabajador-productor, que tiene aspiraciones específicas y derechos en relación a las condiciones en que trabaja;
- III. Lo que la sociedad define como “bueno” en conjunto, articulando distintas prioridades, objetivos y propuestas. Este es el territorio del ciudadano con derechos políticos para definir el rumbo social de su preferencia.

En este punto hay que establecer algunas precisiones. Porque deben armonizarse los intereses de los trabajadores, que pueden legítimamente pretender mejorar sus ingresos y condiciones de trabajo, con los de los usuarios del servicio –que querrán obtener mas calidad pagando menos- y con la sociedad en general, en cuyo seno coexisten distintos intereses y actividades que hay que contemplar y conjugar. El complejo equilibrio requerido solo puede basarse en el respeto de los derechos de los trabajadores de las empresas proveedoras, evitando que las condiciones de prestación los perjudiquen, a la par que el de los ciudadanos-usuarios de obtener servicios buenos y accesibles y de la sociedad de garantizar todos los servicios.

5. La participación de la sociedad exige la apertura de múltiples instancias. Por lo general, la discusión se ha acotado a la participación de los usuarios en los entes de regulación. En tal sentido, la primera objeción formulada por los partidarios de la “regulación económica”, es la relativa al llamado riesgo de “captura a la inversa”, es decir, que los usuarios actuales tiendan a privilegiar su situación presente, prefiriendo pagar menores tarifas por mayores niveles de calidad, sin considerar las necesidades de inversión para satisfacer las demandas futuras, que deberían solventarse con mayores ingresos provenientes de las facturas que se abonan mensualmente. Amén de existir en este razonamiento un prejuicio sobre la supuesta “irracionalidad” y cortedad de miras de la masa indiscriminada de “usuarios”, también se oculta el hecho opuesto: la empresa, librada a su criterio, puede privilegiar la obtención de ganancias –lo que ha ocurrido hasta ahora- o renovaciones tecnológicas costosas y de opinable utilidad social presente y futura.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la participación de ciudadanos-usuarios en los entes de control conlleva otro tipo de problemas. El primero, y más básico, es cómo se establece la representación. Como dijimos en el punto uno, en cuanto a la definición básica de aspectos centrales, es preciso garantizar mecanismos amplios de consulta pública. En cuanto a la participación específica en cada ente, el interrogante surge a la hora de definir quién puede ejercer una representación legítima y a través de qué mecanismos se la decide.

Partimos de la convicción de que es mejor que existan representantes de los usuarios en los entes a que no los haya. Asumimos que siempre está presente el riesgo de que tales representantes sean “capturados” por el interés empresario o que persigan fines distintos a los originales. Sin embargo, el remedio nunca puede ser eliminar la participación para conjurar el peligro de su desviación. La solución pasa por abrir lo más posible los mecanismos de control y los canales de participación. Pero tampoco cabe depositar absurdas expectativas en un participacionismo masivo. En primer lugar, porque dada la multiplicidad de ámbitos en los

cuales desarrolla su vida la mayoría de las personas (laborales, educativos, religiosos, vecinales, recreativos, acción solidaria, etc.), lo común es que sólo destinen a algunos de ellos (si acaso lo hacen) algún tiempo extra para intervenir en las resoluciones que competan a dichos ámbitos. En segundo lugar, porque no es la masividad sino la posibilidad real de participar lo que legitima un espacio de deliberación y de decisión colectivas.

Como bien señala Cernotto (1998), entre los derechos de los ciudadanos, ocupados en trabajar y garantizar su propia subsistencia, está el que otros se encarguen de la definición y administración de lo público. Pero más que un derecho, esta opción de delegación suele estar forzada por las exigencias del tiempo de trabajo que se consume en reproducirse, característico de una sociedad productivista y alienante. Después de invertir casi todo el día en ganarse el pan y atender las obligaciones familiares y personales básicas, ¿los ciudadanos, las personas comunes y corrientes, tienen tiempo y energía para emplearlos en actividades colectivas voluntarias y en forma sostenida, como sería participar en el control de la gestión de un servicio público que consumen? Y aún si tuvieran tiempo, ¿tendrían deseos de destinarlos a tales tareas públicas?

Está visto, entonces, que cuando se plantea la participación no puede pensarse en multitudes en permanente estado deliberativo, ni tomar esto como paradigma para descalificar cualquier instancia de acción común mas acotada. De lo que se trata es de que todas las personas, sin exclusión, tengan la oportunidad de hacer oír su voz y de incidir en las decisiones que puedan afectarlas. De este modo, tendrán el derecho y la oportunidad de involucrarse más en un determinado ámbito aquellas que así lo deseen. Y para que algunas no se arroguen de manera permanente la representación de todas las demás ni perviertan la participación en beneficio propio, es preciso que se establezcan mecanismos claros y sencillos de selección, duración y rotación de cargos y revocabilidad de las designaciones. Hacerlo es técnicamente posible, máxime en la era de la informatización, que provee las herramientas tecnológicas necesarias para facilitar la publicidad de las acciones públicas y para recabar la información indispensable.

La cuestión central, entonces, reside en la construcción de la voluntad política suficiente como para impulsar este cambio, voluntad que tiene que provenir de quienes deban implementarlo desde el Estado, pero fundamentalmente de la sociedad que decida exigirlos y lo tome en sus manos. Y para que tal voluntad se geste es preciso acumular las fuerzas capaces de revertir el paradigma neoliberal aun persistente y resituar el sentido de lo público, como condición necesaria para “refundar” (y no más “reformular”) el Estado y dotar de verdadero contenido al permanentemente abortado proceso de conformación de una genuina ciudadanía social, democrática y autogestiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDALA, Manuel y SPILLER, Pablo (2000): *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Fundación Gobierno y Sociedad – Temas, Buenos Aires.
- AGLIETTA, M. (1986): *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1995) “Teoría y práctica de la regulación para la competencia. (Hacia un nuevo concepto de Servicio Público”, Mimeo, ponencia al Seminario sobre “Regulación de los Servicios Públicos Privatizados”, Universidad de Belgrano, 5 al 7 de setiembre, Buenos Aires.

- BITRÁN, E. y SAAVEDRA E. (1993): "Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales", en Lahera, E., *Cómo mejorar la gestión pública*, Cieplan, Flacso, Foro 90, Santiago de Chile.
- BOYER, R y SAILLARD, Y. (eds.) (1996): *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*, Volumen I, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- BOWDERY, J. (1994): *Quality of Service in the Regulated Industries*, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI), Londres.
- BRACHET, Pierre (1995) "Des expériences de partenariat entre usagers 'particuliers' et organismes de service public, en *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La Documentation Française, París.
- CABO MARTIN, Carlos De (1986): *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona.
- CERNOTTO, Diana (1998): "La política de espaldas a la política", *Administración Pública y Sociedad*, Publicación Periódica del IIFAP, N° 11, Córdoba.
- COLOMA, G. y GERCHUNOFF, P. (1992): "Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina", en GERCHUNOFF, P. (ed.), *Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- FLACSO, Área de Economía y Tecnología (2002): Informe sobre privatizaciones, Mesa de Coyuntura, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, Buenos Aires.
- FRANCIS, John (1993): *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*, Blackwell, serie Comparative Politics, Massachusetts.
- GARCÍA, Américo (1998): "La renegociación del contrato de 'Aguas Argentinas' (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias), en *Realidad Económica*, N° 159, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, Pablo (ed.) (1992): *Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G. (1995) *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*, en *Desarrollo Económico*, N° 136, Vol.34, Enero-Marzo, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, Pablo y VISINTINI, Alfredo (1990): "Privatizaciones en un contexto de inflación e incertidumbre", en *Economía de las empresas públicas*, Tesis-Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- GROISMAN, E. (1995): "Interés actual de la noción de servicio público", Mimeo, Buenos Aires.
- HAQUE, M. (1996): "Public Service Challenge in the Age of Privatization", en *Governance. An international journal of Policy and Administration*, Vol. 9, N°2, Blackwell Publishers, Cambridge, Oxford.

- HAYWOOD, S. y RODRIGUES, J. (1994): "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP - Fondo de Cultura Económica, México.
- HELD, David (1992): *Modelos de democracia*, Alianza, México.
- HERRERA, Alejandra (1998): "Competencia y universalización: ¿qué hay de nuevo en la regulación? Los casos de Bolivia y Nicaragua", en Barrionuevo, A. y Lahera, E. (eds.), *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*, CLAD-EUDEBA, Buenos Aires.
- LAHERA, Eugenio (1994): "Nuevas Orientaciones para la gestión pública", en *Revista de la CEPAL*, Nro. 52, Abril, Santiago de Chile.
- LLACH, Juan y MONDINO, Guillermo (1999): *Las regulaciones en la Argentina. Transformar el Estado y potenciar los mercados y la sociedad*, Fundación Mediterránea, Buenos Aires.
- LÓPEZ, Andrea (1997): *Regulación de la calidad de los servicios públicos privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*, Tesis de Maestría, mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- _____ (2000): *Funcionamiento de los mecanismos de control social sobre la gestión privada de servicios públicos: Potencialidades y limitaciones de la Audiencia Pública convocada durante el "apagón"*, INAP-DNEyD, Documento de Trabajo, Buenos Aires.
- _____ (2001): *Las agencias reguladoras de las telecomunicaciones en Argentina: Algunos comentarios sobre la difícil construcción de institucionalidad*, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, noviembre, Buenos Aires.
- _____ (2002): "Argentina: El rol de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. Balance y perspectivas", ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Recursos Humanos: Innovaciones Organizacionales y Desarrollo. Organizado por la Universidad de Costa Rica y la Dirección General de Servicio Civil, 20-22 de febrero, San José, Costa Rica.
- LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1996): *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable*, INAP, Serie I, Documento N° 57, Buenos Aires.
- _____ (1997): *Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-Privatización*, INAP-DIEI, Serie II, Documento N° 30, Buenos Aires.
- LÓPEZ, Andrea, FELDER, Ruth, et. al. (1999): *Regulación de las Telecomunicaciones en Argentina. Marco institucional, interconexión y servicio universal*, INAP/Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- LÓPEZ, Andrea y THWAITES REY, Mabel (2000) "Regulación o competencia: un dilema falso. Algunas consideraciones sobre el esquema regulatorio de los servicios públicos privatizados en la Argentina", *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, Vol 4, N° 2, diciembre, Caracas.
- MAIRAL, Héctor (1993): "La ideología del servicio público", en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 14, Buenos Aires.

- MAJONE, G. y LA SPINA, A. (1993): "El Estado regulador", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, julio-diciembre, Buenos Aires
- MARAFUSCHI, M. (1996): *Servicio Público: estudios a la luz de la Reforma del Estado*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- OCDE (1996): *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, PUMA, México.
- O'CONNOR, James (1981): *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- OSZLAK, O., FELDER, R. y FORCINITO, K. (2000): *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, Buenos Aires, publicado en <http://www.top.org.ar/publicac.htm>.
- PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA" (1999): *Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica*, Documento de Trabajo N° 7, FLACSO-SECYT-CONICET, abril, Buenos Aires.
- PRZEWORSKI, Adam (1996): "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente", mimeo, Seminario Internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, 16-17 de mayo, México.
- RODRÍGUEZ PARDINA, Martín (1998): *Las Instituciones Regulatoras en la Argentina*, FADE, Documento N° 3, Buenos Aires.
- SAMARY, Catherine (1999) "Propiedad - Estado - Democracia ¿Del Manifiesto Comunista a la crisis de la URSS?". En www.espaimarx.org.
- STEWART, R. (1981): "Regulation, innovation and administrative law: a conceptual framework", en *California Law Review*, Vol. LXIX, California.
- STIGLER, G. (1971): "The theory of economic regulation", *Bell Journal*, N° 2, USA.
- STIGLITZ, J. (1989): "On the Economic Role of the State", en HEERTJE, A. (ed), *The economic role of the State*, Basil Blackwell, Nueva York.
- THURY CORNEJO, V. (1995): "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios público", en *Régimen de la Administración Pública*, N° 207, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel (1989): "¿El fin de los espacios estatales nacionales?", en *Realidad Económica*, N° 90, 3º bimestre de 1989, Buenos Aires.
- _____ (1997): "Seguridad Jurídica y seguridad política: la diferencia de dos conceptos", en *Lo que vendrá*, Boletín de la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2º cuatrimestre, Buenos Aires.
- _____ (1999): "Ajuste estructural y Reforma del Estado", en *Realidad Económica*, N° 160/161, Buenos Aires.

- _____ (2001): *Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los '90 (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación)*, Mimeo, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- _____ (2003): *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, EUDEBA, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel, CASTILLO, José y LÓPEZ, Andrea (1995): "El Estado y los ciudadanos usuarios. La regulación de los servicios públicos privatizados", en *Realidad Económica*, N° 129, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (2000): "Los fines de la regulación. 'Oportunistas' y clientes en el sistema", en *Revista Enoikos*, N°17, noviembre, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel, LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1999a) "La regulación estatal de los servicios públicos: acerca de los déficit de la experiencia argentina", Buenos Aires, *Revista informe de coyuntura: El marco regulatorio de una economía de mercado*, N° 79, marzo-abril, Centro de Estudios Bonaerenses, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel, LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1999b) "¿A quién defienden los entes?", en *Le Monde Diplomatique*, N° 2, Agosto, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y MAAS, Pablo (2002a): "Privatizadas: ganancias al por mayor", en *Le Monde Diplomatique*, N° 32, febrero, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y MAAS, Pablo (2002b) "El default de las multinacionales", en *Le Monde Diplomatique*, N° 35, mayo, Buenos Aires.
- TORRE, Juan y GERCHUNOFF, Pablo (1988): "El papel del Estado", en *Revista IDEA*, mayo, Buenos Aires.
- URBIZTONDO, Santiago, ARTANA, Daniel y NAVAJAS, Fernando (1997): *La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos*, mimeo, FIEL, mayo, Buenos Aires.
- VICKERS, J. y YARROW G. (1991): *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México.

Fuentes documentales consultadas

- Constitución Nacional.
- Ley 23.696/89 de Reforma del Estado.
- Ley 23.928/91 de Convertibilidad.
- Ley 24.065/92, sancionada el 16-1-92, Marco Regulatorio del servicio eléctrico.
- Ley 24.076/92, sancionada el 20-5-92, Marco Regulatorio del servicio de gas natural.
- Ley 24.100/92, aprobación del Acuerdo firmado con el Gobierno de Francia para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones.
- Ley 24.240, sancionada el 22-09-93, modificada por la Ley 24.787, publicada en el Boletín Oficial el 2-4-97.

- Ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, 06/01/2002.
- PEN, Decreto 1185/90 modificado por los Decretos 2728/90, 2160/93 y 80/97.
- PEN, Decreto 1143/91.
- PEN, Decreto 999/92.
- PEN, Decreto 1398/92.
- PEN, Decreto 1738/92.
- PEN, Decreto 2255/92.
- PEN, Decreto 2339/92.
- PEN, Decreto 660/96.
- PEN, Decreto 80/97.
- PEN, Decreto 764/00.
- PEN, Decreto 293/02.
- PEN, Decreto 370/02.
- PEN, Decreto 786/02.
- PEN, Decreto 1090/02.
- PEN, Decreto 2437/02.
- PEN, Decreto 120/03.
- PEN, Decreto 146/03.
- Presupuesto Nacional 2002.
- Ministerio de Economía, Resolución N° 20/02, 18-03-02.
- Ministerio de Economía, Resolución N° 308/02.
- Ministerio de Economía, Resolución N° 317/02, 22-08-02.
- Ministerio de Economía, Comisión de Renegociaciones, “Informe Final de Aguas”, marzo de 2003.
- CNC, Resolución 57/96.
- ENRE, Resolución 343/97.
- ENRE, Resolución 298/99.
- ENRE, Resolución 299/99.
- ENRE, Versión taquigráfica de la Audiencia Pública convocada el 30 y 31 de Marzo de 1999.
- ETOSS, “Informe presentado a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado”, 23-08-96.
- ETOSS, Resolución N° 38/99.
- ETOSS, Resolución N° 42/00.
- Secretaría de Comunicaciones, Resolución N° 161/96.
- Acta de Constitución de la Comisión de Usuarios del ETOSS. 20/5/99.
- Biagosch, Alberto: Informe presentado ante el Ministro Lavagna (“Informe Biagosch”), 29-05-02.

- Diario **Ámbito Financiero**
- Diario **Clarín**
- Diario **Página/12**
- Revista **Mercado**

. Editorial **Temas**, Buenos Aires, 2003. ISBN 987-9164-83-0.