

# ARGENTINA. LA DEBILIDAD REGULATORIA COMO ESTRATEGIA POLITICA\* \*\*

*Por Mabel Thwaites Rey y Andrea López*

## INTRODUCCION

En este artículo se ponen en cuestión los postulados teóricos de la regulación prevalecientes en la Argentina, donde en los noventa se produjo el proceso más radicalizado de traspasos de empresas públicas al sector privado de toda América latina. Se toman como casos de referencia central los servicios de electricidad, gas natural, agua potable y telecomunicaciones. Las privatizaciones argentinas 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 una alianza entre los sectores externos –principalmente acreedores que querían canjear papeles devaluados por activos rentables y empresas prestadoras extranjeras- y los internos –un puñado de grupos económicos concentrados- 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 empresario, achicar el gasto público y, en especial, limitar sustancialmente la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos, que históricamente habían 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 sólo 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

---

\* Este artículo resume las principales conclusiones de Thwaites Rey y López (2003), investigación realizada en el marco del proyecto UBACyT (Universidad de Buenos Aires- Secretaría de Ciencia y Técnica).

\*\* En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 28, Febrero 2004, pp. 141-182, Caracas.

de servicios monopólicos, la política de regulación argentina constituyó un eje virtualmente *residual* (Thwaites Rey y López, 2003). 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.

En el marco de este esquema regulatorio *residual*, 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 sólo 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 2001<sup>1</sup>, 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. Se abrió, a partir de entonces, un largo –e inconcluso- proceso de pujas entre las empresas, los usuarios, el gobierno y los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (presionando para rediseñar a su criterio la 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.

## **I- REGULACIÓN ECONÓMICA VS. REGULACIÓN SOCIAL: UN DEBATE TEÓRICO CON IMPLICANCIAS PRÁCTICAS**

---

<sup>1</sup>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.

Durante la década de los noventa, los cambios en las concepciones sobre el papel del mercado y del Estado tuvieron un fuerte impacto sobre la modalidad de funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios públicos. En la teoría económica prevaleciente desde los ochenta se vinculaba directamente la privatización de las empresas públicas al incremento casi automático de la eficiencia económica, lo que a su vez debía redundar en un mayor bienestar general. Se partía 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 asumía 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, se destacaba que la situación de monopolio permite la búsqueda de beneficios a través de 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 sostenía 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.

En la práctica, sin embargo, se ve que la propiedad privada no necesariamente involucra la competencia (Vickers y Yarrow, 1991). 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 el enfoque pro-mercado, 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.

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).

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. 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 posibilidad de múltiples arreglos institucionales, cada uno con consecuencias diferentes.

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<sup>2</sup>. 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.

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).

---

<sup>2</sup>La regulación ambiental es ejemplo de esto.

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).

## **II PRIVATIZACIONES “A LA ARGENTINA”**

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 “récord” 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 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 (Aerolíneas Argentinas), 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 "leading 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 radical<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup>En setiembre de 1987, Raúl Alfonsín designó al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a Rodolfo Terragno, quien de inmediato se lanzó con un proyecto que incluía la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero. Se definió así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda estatal y se comenzó a diseñar la política pública respectiva.

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 empresario 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"*<sup>4</sup>. 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 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.

---

<sup>4</sup>El Ministro concurrió al Senado el 9/8/90.

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 sólo 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)

### III 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”*<sup>5</sup>.

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*

---

<sup>5</sup>“Las privatizaciones traerán eficiencia”. Entrevista al Ministro de Obras y Servicios Públicos Roberto Dromi, por Susana Viau, Diario *Página/12*, 3-5-90.



*mal*<sup>6</sup>. Más contundente aún es la afirmación del ex-ministro Barra, para quien “*el ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule*”<sup>7</sup>. 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.

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 empresarial 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

---

<sup>6</sup>“La regulación es un mal necesario”. Entrevista al Secretario de Energía Carlos Bastos, por Daniel Sosa, Diario *Página/12*, 15-6-96.

<sup>7</sup>“Entes Reguladores: Cuanto menos limiten, mejor”. Nota de Opinión escrita por el Presidente del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos Rodolfo Barra, Diario *Clarín*, 24-11-98.

años. Tres empresas distribuidoras de electricidad poseen la exclusividad zonal para prestar el servicio por 95 años en la 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<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>. En función del tamaño del área que abarca<sup>10</sup>, este sistema se considera el más grande del mundo transferido al sector privado mediante concesión. Pese a esta característica, no se optó por 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”<sup>11</sup>,

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”<sup>12</sup> 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. Con el arribo de la nueva coalición (la "Alianza") al 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. 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

---

<sup>8</sup>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 de energía *Edesur* y la operadora de generación eléctrica *Central Costanera*. A su vez, Endesa y Enersis son accionistas de las dos distribuidoras de energía (*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*, *Consortio Urugua-i*), distribuidoras (*Edesur*) y de grandes usuarios (empresas industriales y comerciales del grupo). Pérez Companc también tiene una participación muy activa en diversas etapas de explotación del petróleo y del gas.

<sup>9</sup>Actualmente, el total de partidos incorporados llega a 17.

<sup>10</sup>El área servida de agua es de aproximadamente 60.000 ha. y el de cloacas de 40.000 ha. Según datos del año 1998, la población total del área asciende a 9.493.000 habitantes para el servicio de agua potable y a 9.174.249 para el servicio de cloacas.

<sup>11</sup>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).

<sup>12</sup>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”. (“Las telefónicas no cumplieron con todas las metas fijadas”. Entrevista al Secretario de Comunicaciones Germán Kammerath, por Marcelo Canton, Diario *Clarín*, 11-3-98).

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.<sup>13</sup>

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)<sup>14</sup>. 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 los primeros operadores (*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 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.

#### **IV LOS MÁRGENES DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y LA REGULACIÓN SOCIAL: EL CAMBIO EN LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**

El concepto de servicio público formalizado por la actual normativa regulatoria produce -de hecho- un cuestionamiento a las pautas tradicionales respecto de las obligaciones estatales sobre estas actividades esenciales. En este sentido, el condicionamiento de la prestación de los servicios públicos a criterios de rentabilidad empresaria y su sujeción a la capacidad de pago de los usuarios mantiene un correlato con los postulados de la regulación económica – acotados a la óptica del mercado- y desplaza las dimensiones prevalecientes en la regulación social.

---

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup>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).

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, 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”<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup> (López y Felder, 1996).

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 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.

---

<sup>15</sup>Art.25, Ley 24.076/92, reglamentada por Decreto 1738/92 (modificado por el Decreto 2255/92).

<sup>16</sup>Art.28, Ley 24.065/92, reglamentada por Decreto 1398/92.

<sup>17</sup>Art.52, Decreto 999/92.

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<sup>18</sup>. 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.

## **V LOS ENTES REGULADORES : LOS RIESGOS DE CAPTURA Y LA ASIMETRÍA INFORMATIVA**

Los organismos actualmente a cargo del control de los servicios 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). En la mayoría de los casos, las instancias de regulación fueron creadas en ocasión de sancionarse el marco regulatorio de la actividad. 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 – por ejemplo- en

---

<sup>18</sup>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.

las sucesivas reestructuraciones sufrida por el organismo a cargo del control de las telecomunicaciones<sup>19</sup>.

Algunos de los aspectos más cuestionados de los entes argentinos devienen de su conformación y funcionamiento, fuertemente vinculados 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.

El riesgo de captura de la agencia reguladora por su “principal”<sup>20</sup> político puede percibirse en la forma de designación y remoción de los miembros integrantes de los directorios de los entes, con plena injerencia del Ejecutivo Nacional y baja o nula participación de los gobiernos provinciales y de las cámaras legislativas, vislumbrándose así la ligazón política y -en muchos casos- su clara falta de independencia respecto del poder de turno<sup>21</sup>.

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.

---

<sup>19</sup>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. 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. Posteriormente, la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) y se constituyó la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Tras esta nuevo ordenamiento, el organismo estuvo subordinado a la Presidencia de la Nación hasta 1999, pasando sucesivamente durante el gobierno de la Alianza por el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio de Economía. En la actualidad, la CNC volvió a depender del Ministerio de Infraestructura.

<sup>20</sup>Con el término “principal” se alude a la teoría del principal-agente. En ésta 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.

<sup>21</sup>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 contacto frecuente entre entes y empresas reguladas y la mayor capacidad de presión empresaria 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 financia con la tasa que pagan los operadores de los servicios y, como tal, 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.

Así, la dependencia económica de los reguladores respecto de los operadores del servicio y -como se desarrollará en las conclusiones- la ausencia de una participación institucionalizada de los representantes de los usuarios plantea 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 del “apagón” de EDESUR, la rigurosidad de las mismas es bastante cuestionable<sup>22</sup>.

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-agente 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.

## **VI LA REGULACIÓN EN LA POST-CONVERTIBILIDAD**

Tras los sucesos del 19 y 20 de diciembre de 2001, que entre otras cosas provocaron la renuncia del presidente aliancista Fernando De la Rúa, y la designación parlamentaria como presidente interino del gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo

---

<sup>22</sup>Este caso resulta un ejemplo paradigmático de los conflictos que pueden emerger cuando el regulador no ejerce su potestad de fiscalización y control. 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 *EDESUR*. Según concluyeron los resultados del peritaje realizado por la Universidad Nacional de la Plata, 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 (López, 2000).

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 menemismo, nada sustantivo fue alterado.

El artículo 9° de esta Ley autorizaba 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"*. No obstante estos postulados, 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<sup>23</sup> (23).

---

<sup>23</sup> Esto no significa, sin embargo, que sus demandas en estos Tribunales tengan 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 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), tribunal arbitral dependiente del Banco Mundial y obtuvo un fallo desfavorable a sus pretensiones. A partir de 2001, y especialmente en 2002, en el CIADI han sido presentados más de una docena de casos contra la Argentina. Por otra parte, cabe destacar que el gobierno, mediante el



Vale hacer aquí una breve digresión referida a este último caso. Primeramente, las medidas que toma un Estado en materia monetaria 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. Pero más allá de ello, cabe resaltar lo que establecen estos acuerdos que la Argentina firmó con gran parte de los países desarrollados y latinoamericanos.

En primer lugar, en todos ellos queda claramente establecido que el acuerdo tiene aplicación en el territorio y en las zonas marítimas de cada una de las Partes Contratantes, donde *“ellas poseen derechos soberanos”*. Asimismo, 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”*. 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”*. Téngase en cuenta también que los convenios reconocen, en general, 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”* En síntesis, del propio acuerdo resulta 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<sup>24</sup>.(24)

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 se han visto vetados por decisiones judiciales aparadas, precisamente, en las consideraciones de la propia ley.

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 constaba en 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.

---

Decreto 1090/02 , dispuso que *“los concesionarios que efectuaren reclamos por incumplimiento contractual fuera del proceso de renegociación (...) quedarán automáticamente excluidos de dicho proceso”* (art.1).

<sup>24</sup>Las citas tomadas como ejemplo han sido extraídas de la Ley 24.100/92 que rubrica el “Acuerdo suscrito con la República Francesa para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones”, firmado en París el 3 de julio de 1991.

En síntesis, resulta factible pensar que, de haberse respetado plenamente los criterios fijados en la ley , 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.

## **VII CONCLUSIONES**

### **1- La regulación como cuestión política**

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 en evidencia 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 tecnicistas predominantes, 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.

El verdadero problema reside en que 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 a estos déficits, la reestructuración de las agencias de regulación debiera ser revisada desde diferentes planos, abarcando cuestiones tales como la pertinencia del funcionamiento de un ente para cada servicio público, en lugar de confluir en una única estructura que, como el modelo norteamericano, se divida en departamentos por servicios. Asimismo, se torna insoslayable la instauración de nuevos criterios de selección de las autoridades reguladoras en base a concursos públicos y abiertos y es absolutamente necesario reducir la cantidad de miembros de los Directorios y sus niveles salariales, para trasladar las erogaciones presupuestarias que insumen hacia programas de control y fiscalización de los servicios. Tampoco debe descartarse la restitución de la cláusula normativa que impedía a los reguladores trabajar durante un determinado lapso en la industria regulada y la revisión de las fuentes de financiamiento de los entes, tema éste último central, si se pretende desarticular la captura empresarial.

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 sólo 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 acarreaba 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 mas 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 un 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.

## **2- Recuperar el sentido de “lo público”**

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 fuera 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<sup>25</sup>. 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

---

<sup>25</sup>Sobre la participación de los usuarios en el control de los servicios privatizados, ver Felder y López (1999) y Thwaites Rey y López (2003).

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.

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. Sólo 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 espúreos 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 invertir 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 destinarlo 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 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 “reformar”) el Estado y dotar de verdadero contenido al permanentemente abortado proceso de conformación de una genuina ciudadanía social, democrática y autogestiva.

## **BIBLIOGRAFIA**

- CERNOTTO, D.** “La política de espaldas a la política”, en *Administración Pública y Sociedad*, IIFAP N° 11, Córdoba, 1998.
- FELDER, R. y LOPEZ, A.** “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 14, junio 1999.
- GROISMAN, E.** “Interés actual de la noción de servicio público”, Mimeo, Buenos Aires, 1995.
- HERRERA, A.** “Competencia y universalización: ¿qué hay de nuevo en la regulación?. Los casos de Bolivia y Nicaragua”. En: *¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LAS REGULACIONES? TELECOMUNICACIONES, ELECTRICIDAD Y AGUA EN*

- AMÉRICA LATINA, Barrionuevo, A. y Lahera, E. (eds.), CLAD-EUDEBA, Buenos Aires, 1998 .
- LÓPEZ, A.** “Regulación de la calidad de los servicios públicos privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Mimeo, Buenos Aires, 1997 .
- LOPEZ, A.** “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, 2000 .
- LOPEZ, A. y FELDER, R.** “Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, INAP / Documento N° 57, Buenos Aires, 1996 .
- MAIRAL, H.** “La ideología del servicio público”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 14, Buenos Aires, 1993.
- MAJONE, G. y LA SPINA, A.** “El Estado regulador”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Centro de Investigaciones y Docencia Económica. Vol. II, N° 2. Julio-Diciembre 1993, México .
- MARAFUSCHI, M.** SERVICIO PÚBLICO: ESTUDIOS A LA LUZ DE LA REFORMA DEL ESTADO, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1996 .
- PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA” “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, FLACSO-SECYT-CONICET. Documento de Trabajo N° 7, Abril 1999, Buenos Aires .
- PRZEWORSKI, A.** “Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente”, en *A reforma do Estado na América Latina e no Caribe*. Seminario Internacional de la Administración Federal y Reforma del Estado. BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo 1996.
- STIGLER, G.** “The theory of economic regulation”, en *Bell Journal*, N°2, 1971.
- STIGLITZ, J.** “On the Economic Rol of the State”. En *THE ECONOMIC ROL OF THE STATE*. Heertje, A. (ed). Basil Blackwell, 1989.
- THURY CORNEJO, V.** “Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos”, en *Revista Régimen de la Administración Pública*, N° 207, Buenos Aires, 1995.
- THWAITES REY, M.** “¿El fin de los espacios estatales nacionales?”, en *Revista Realidad Económica*, N° 90, 3° bimestre 1989, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M.** “Ajuste estructural y Reforma del Estado”, en *Revista Realidad Económica*, N° 160/161, Buenos Aires, 1999.
- THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A.** FUERA DE CONTROL. LA REGULACIÓN RESIDUAL DE LOS SERVICIOS PRIVATIZADOS, Temas, Buenos Aires, 2003,
- VICKERS, J. y YARROW G.** UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN, FCE, México, 1991.

#### FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

- Ley 23.696, Reforma del Estado y Emergencia Administrativa. Publicada en el Boletín Oficial del 23/08/1989.
- Ley 24.065, Marco Regulatorio del servicio eléctrico. Publicada en el Boletín Oficial del 16/01/1992.
- Ley 24.076, Marco Regulatorio del servicio de gas natural. Publicada en el Boletín Oficial del 12/06/1992.

- Ley 24.100, Acuerdo con Francia sobre protección de inversiones. Publicada en el Boletín Oficial del 14/07/1992.
- Ley 25.561, Emergencia Pública y Reforma del regimen cambiario. Publicada en el Boletín Oficial del 07/01/2002.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1185/90, Creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Publicado en el Boletín Oficial del 28/06/1990. Modificado por los Decretos 2728/90, 2160/93 y 80/97.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 999/92, Marco Regulatorio del Servicio de Agua potable. Publicado en el Boletín Oficial del 30/06/1992.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 245/96, Traspaso a Presidencia de la Secretaría de Comunicaciones. Publicado en el Boletín Oficial del 13/03/1996.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 660/96, Modificación de la estructura de la Administración Nacional. Publicada en el Boletín Oficial del 27/06/1996.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1090/02, Contratos de obras y servicios públicos. Publicado en el Boletín Oficial del 26/06/2002.
- Diario *Clarín*: "Las telefónicas no cumplieron con todas las metas fijadas". Entrevista al Secretario de Comunicaciones Germán Kammerath, por Marcelo Cantón, 11-3-98.
- Diario *Clarín*: "Entes Reguladores: Cuanto menos limiten, mejor". Nota de Opinión escrita por el Presidente del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos Rodolfo Barra, 24-11-98.
- Diario *Página/12*: "Las privatizaciones traerán eficiencia". Entrevista al Ministro de Obras y Servicios Públicos Roberto Dromi, por Susana Viau, 3-5-90.
- Diario *Página/12*: "La regulación es un mal necesario". Entrevista al Secretario de Energía Carlos Bastos, por Daniel Sosa, 15-6-96.