

# **Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires**

**29 y 30 de Septiembre de 2005**

**Nombre y Apellido:** Mariela Verónica Rocca

**Afiliación institucional:** Integrante del Programa Sector Público y Reforma del Estado, IIGG.

**Propuesta temática:** Instituciones, sistemas y legitimidad.

**Título de la ponencia:** “‘Ausente con aviso’. El rol del Congreso Nacional en la renegociación de los contratos de servicios públicos en la postconvertibilidad”.

La Ley 25.972 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561), extendiendo el plazo para renegociar los contratos de los servicios públicos con las empresas privatizadas. Dichos contratos quedan *ad referendum* del Congreso que, una vez cerrado los nuevos acuerdos, posee un máximo de 60 días para aprobar o rechazar sin modificaciones lo pactado entre el Poder Ejecutivo y las concesionarias.

El presente trabajo analiza el rol parlamentario respecto de esta cuestión y de qué modo se desarrolló la relación entre ambos Poderes. El objetivo propuesto se aborda a partir del estudio de tres acuerdos parciales alcanzados: a) Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S.A. (mayo 2004), b) Acuerdo con Edelap (mayo 2005) y c) Acuerdos referidos a las terminales portuarias y a los peajes (junio 2005). Se consideran tanto la injerencia de los actores internacionales en el proceso renegociador –negociaciones con organismos internacionales, presiones de países extranjeros con intereses en las concesiones- como aquellos aspectos que refieren a la coyuntura nacional –situación preelectoral-.

**“Ausente con aviso’. El rol del Congreso Nacional en la renegociación de los contratos de servicios públicos en la postconvertibilidad”.**

**Mariela Verónica Rocca\***

**Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en torno a la renegociación contractual durante la presidencia de Duhalde.**

A partir de la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Enero 2002), se dispuso, entre otras cuestiones, la pesificación de precios y tarifas, dejando explícitamente sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos celebrados por la Administración Pública. Dado que facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a renegociar dichos contratos, en su Art. 9º, estableció los cinco criterios que debían contemplarse para el caso de los servicios públicos: “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”. Asimismo, se determinó un congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos<sup>1</sup>.

Iniciado este proceso, el gobierno de Duhalde procuró que el Congreso le otorgara un fuerte respaldo político en su decisión de llevar adelante lo dispuesto en la Ley y así poder mantener una posición dura frente a las privatizadas. Por esta razón, convocó a los diferentes sectores a incorporarse al proceso renegociador y a aprobar las nuevas reglamentaciones que emergieran de dicho trámite. Cabe destacar aquí que, en el Art. 20 de la Ley N° 25.561, el Parlamento adquirió un importante rol a partir de la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al PEN, que tenía por objeto controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Ejecutivo. “[...] Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras. La Comisión Bicameral será integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será

---

\* Licenciada en Ciencia en Política de Política (UBA). Becaria del Conicet e Integrante del Programa Sector Público y Reforma del Estado del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

<sup>1</sup> El Decreto 293/02 incorporó a estos criterios la necesidad de contemplar las inversiones efectivamente realizadas y las obligaciones contractuales asumidas por las empresas.

designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.”

Si bien en una primera instancia, el Congreso Nacional había adquirido un importante papel en el proceso –no sólo desde lo formal, a través del agregado realizado por los propios legisladores a lo dispuesto por la Ley (el Art. 20) sino como también señaláramos por el apoyo expreso solicitado por el presidente Duhalde- a partir de lo dispuesto en el Art. 2º del Decreto 293/02<sup>2</sup>, su participación quedó circunscripta a un mero dictamen declarativo, no vinculante: “Los acuerdos de renegociación alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional, luego de lo cual serán elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la Ley Nº 25.561, para que proceda a emitir su dictamen, el cual guardará carácter no vinculante, y, cuando corresponda, también deberá requerirse el dictamen de la Comisión Bicameral del artículo 14 de la Ley Nº 23.696.”

Teniendo en cuenta esto, algunos sectores que había manifestado su colaboración, realizaron un reajuste de su posición, buscando recuperar el lugar perdido frente al Ejecutivo. Aún cuando no lograron alcanzar resultados concretos, pueden destacarse dos acciones. Por una parte, la aprobación sin modificaciones del Proyecto de Resolución (0163-D-02) presentado por el Diputado Giustiniani y otros, cuya publicación se realizó los primeros días de marzo de 2002, donde se “[solicitaba] al Poder Ejecutivo el envío al Congreso Nacional para su tratamiento y aprobación de los futuros acuerdos por las renegociaciones de los contratos de servicios públicos; [y] la convocatoria de audiencias públicas para el tratamiento de cada uno de los servicios públicos puestos en renegociación en virtud del decreto 293/2002”. Por otro lado, la presentación por parte del Diputado Justicialista Óscar González de un Proyecto de Ley (2117-D-02) –que contó con el apoyo de legisladores opositores<sup>3</sup>-, establecía la modificación del artículo 20 y la incorporación de los artículos 20 bis y 20 ter a la Ley Nº 25.561. Ponderaba fundamentalmente el carácter vinculante de los dictámenes legislativos y hacía partícipe a las asociaciones de usuarios a integrar la comisión: “Artículo 1º – Agrégase como último párrafo al artículo 20 de la ley 25.561 el siguiente: El Poder Ejecutivo Nacional,

---

<sup>2</sup> Mediante este decreto el Poder Ejecutivo asignó competencias al Ministerio de Economía para llevar adelante el proceso de renegociación disponiendo la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos -presidida por el Ministro de Economía-, que tenía a su cargo el asesoramiento y la asistencia respecto del tema.

<sup>3</sup> Pueden encontrarse opiniones vertidas al respecto en artículo del Diario La Nación “El Congreso procura incidir en la discusión sobre tarifas públicas”( 30/03/02)

sus ministerios, secretarías y los organismos de control intervinientes, deberán informar a la Comisión Bicameral de toda resolución o acto administrativo que involucre una modificación contractual, un reconocimiento de subsidios, una compensación por obras o una variación tarifaria en los contratos que tengan por objeto la prestación de obras y servicios públicos, bajo apercibimiento de incurrir en incumplimiento de los deberes de funcionario público. La repartición deberá comunicar el acto dentro de las 24 horas del dictado de dicha resolución, la que quedará firme en caso de no ser observada por la Comisión dentro de las 72 horas de notificada la misma. [...]Art. 3º – Agrégase como artículo 20 ter de la ley 25.561, el siguiente: Las observaciones a las resoluciones efectuadas por la comisión deberán ser puestas a consideración de las Cámaras respectivas para su consideración.”

Producido el cambio de Ministro de Economía, las relaciones establecidas entre Roberto Lavagna y el Congreso, no fueron disímiles a las que éste mantuviera con su antecesor, Remes Lenicov. El Ministro decidió establecer con los miembros del bloque oficialista, “un pacto político de palabra” por el cual a cambio de la aprobación del paquete de medidas requeridos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), les otorgaría a los legisladores un mayor poder en la renegociación y en la discusión por las tarifas. La propuesta de Lavagna consistía en establecer un mecanismo similar al *fast track* (tratamiento rápido) que posee el Congreso de los Estados Unidos para aprobar o rechazar las decisiones que toma el Ejecutivo. El Ministerio de Economía continuaría al frente de la discusión con las empresas, pero los acuerdos se elevarían al Parlamento quien aprobaría o rechazaría el contenido de lo convenido en su totalidad. No tendría la posibilidad de incluir modificaciones en el texto, por lo que en caso de rechazo, el PEN debía retomar las negociaciones con la empresa privatizada y alcanzar un nuevo acuerdo.

Paralelamente, el punto de vista de algunos legisladores se modificó. Frente al reiterado intento de recobrar protagonismo en el proceso renegociador –contando con activa participación del sector del oficialismo-, resulta interesante destacar la posición que adoptó la mayoría de los legisladores integrantes de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas frente al crítico informe elaborado por la Auditoría General de la Nación, respecto a la prestación de los servicios de aeropuertos, correo y agua potable<sup>4</sup>. Los miembros de la mencionada Comisión, se limitaron a trasladar los cuestionamientos al

---

<sup>4</sup> A partir de los cuestionamientos realizados se sugerían para el caso de aeropuertos y del correo la rescisión de los contratos ante la reiteración de los incumplimientos.

gobierno para que fuera él quien definiera las actuaciones pertinentes. “La función del Congreso es aconsejar al Ejecutivo que actúe en la preservación de los intereses de los usuarios. No es el Congreso el que deba tomar decisiones, porque sólo controla, no gobierna’ (Senador Oscar Lambertto del Partido Justicialista). Por su parte, una minoría integrada por el Diputado José Vitar (ARI) y el Senador Geraldo Morales (UCR) ‘exigieron que el Congreso adopte una actitud más categórica’ [...] ‘Con un simple llamado de atención no logramos nada, y los informes de Auditoría caerán en saco roto’, advirtió Vitar” (La Nación, 18/11/02).

Si bien, la puesta en vigencia de la Ley N° 25.561 le había otorgado al gobierno la facultad de redefinir la política estatal respecto a los servicios públicos privatizados, dicha potencialidad no se concretó. Contrariamente a lo esperado, el impulso inicial se fue diluyendo a medida que el gobierno fue cediendo frente a las presiones y exigencias de los diversos sectores -las empresas privatizadas, los gobiernos de aquellos países con importante participación en los consorcios y los organismos internacionales de crédito- que propugnaban por mantener sus intereses y condiciones de operación altamente favorables.

Hacia los últimos meses del mandato y aún cuando los nuevos contratos no se habían establecido, el gobierno comenzó a considerar posibles incrementos tarifarios<sup>5</sup>. Sin embargo, las asociaciones de consumidores, el Poder Judicial y los Defensores del Pueblo (tanto el de la Nación como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) lograron frenar estos reiterados intentos del PEN de otorgar aumentos sin antes una previa revisión contractual.

En este sentido, el Congreso se limitó a desenvolverse en el juego que le impuso el Ejecutivo. Algo similar le ocurrió a los Entes de Regulación que se vieron relegados del proceso, dadas las decisiones y acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Economía.

En síntesis, tanto la renegociación como el ajuste de las tarifas se dilataron quedando como cuestiones a ser resueltas por el próximo gobierno, pues finalmente, se procuró evitar cualquier impacto negativo de cara a la segunda vuelta electoral.

---

<sup>5</sup> Al respecto pueden señalarse: el Decreto N° 120/03 por el cual disponía, en forma transitoria y hasta que se produjera la finalización de la renegociación de los contratos, las revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias necesarias y el Decreto N° 146/03, que contempló subas de 9% para la luz y del 7,2% para el gas.

## **Continúa la renegociación: la presidencia de Kirchner**

El presidente Kirchner reinició en mayo de 2003 el proceso renegociador con las empresas privatizadas. Mediante la Ley N° 25.790 se prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre del 2004. Con la sanción de Ley N° 25.820 se extendió -también hasta fines de ese año- la vigencia de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario<sup>6</sup>.

Por otra parte, mediante el Decreto 311/03, se estableció la conformación de la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos -continuidora de las tareas desarrolladas por la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos- que sería presidida por el Ministro de Economía y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y cuyo dictado de resoluciones se efectuaría de manera conjunta.

En lo que respecta al papel del Congreso, en el Art. 4 de la Ley N° 25.790, quedó plasmada la propuesta que había realizado Lavagna, pues se estableció que los contratos quedaban *ad referendum* del Congreso. Una vez cerrado los nuevos acuerdos, tendría un máximo de 60 días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin efectuar modificaciones. De esta manera, se introdujo la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación favorable o desfavorable del Parlamento. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional: en su Art. N° 82 se establece que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, excluyendo en todos los casos la sanción tácita o ficta.

A pesar de haber manifestado que se mantendría la postura de no disponer ninguna suba hasta finalizar las renegociaciones, el flamante gobierno dispuso por decreto algunos ajustes tarifarios (e.g. electricidad y gas para grandes consumidores). Por otra parte, dados los tiempos previstos en la renegociación y los compromisos asumidos con los organismos internacionales de crédito, se intensificaron las rondas de negociaciones a fin de alcanzar los acuerdos con las prestatarias<sup>7</sup>. De este modo y aunque con una política que oscila -en un mismo movimiento- de la confrontación a la concesión, se han alcanzado algunos arreglos parciales en los que las partes se

---

<sup>6</sup> Actualmente la renegociación se desarrolla en el marco la Ley 25.972 mediante la cual se estableció una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005.

<sup>7</sup> A junio de 2005 sobre un total de 46, 22 acuerdos contractuales fueron cerrados -aunque no son contratos definitivos-, otros 8 no aceptaron la propuesta gubernamental y los 16 restantes son renegociaciones que se encuentran muy retrasadas o con escasos avances.

comprometieron a renegociar los contratos de concesión definitivos, a realizar nuevas inversiones en algunos servicios y a mantener las tarifas congeladas – al menos hasta diciembre de 2005.

Estas renegociaciones contractuales implican la revisión del proceso privatizador de los noventa y ponen en debate el propio papel regulador del Estado. El carácter público de los servicios y la importancia que esas discusiones suscitan a la hora de redefinir las relaciones entre el Estado y los consorcios privados a cargo de las prestaciones, hacen suponer que el Parlamento no puede permanecer al margen de estas cuestiones.

Considerando la legislación vigente y el contexto político en el que transcurre este proceso renegociador –presiones internacionales y futuros comicios legislativos-, cabe preguntarse: ¿Qué rol desempeña el Congreso? ¿De qué modo ha participado en la definición de los acuerdos parciales alcanzados?

Estas preguntas serán abordadas a partir del estudio de tres acuerdos alcanzados: a) Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S.A. (mayo 2004), b) Acuerdo con la Empresa Distribuidora de Energía de La Plata (Edelap) (mayo 2005) y c) Acuerdos referidos a las terminales portuarias y a los peajes (junio 2005).

### **La actuación del Congreso: los acuerdos con Aguas Argentinas S.A., la Empresa Distribuidora de Energía de La Plata, los concesionarios de peajes y puertos.**

#### **“Cuando la presión externa es la que cuenta”: el tratamiento legislativo del Acta Acuerdo firmada con Aguas Argentinas S.A.**

A pesar de que existieron causas suficientes para rescindir el contrato a Aguas Argentinas S.A. (AASA)<sup>8</sup> la firma del Acta Acuerdo fue concretada el 11 de mayo de 2004. La premura por alcanzar algún tipo de acuerdo con AASA se relacionó no sólo con los compromisos asumidos con el FMI en materia de servicios públicos sino que poseía una alta vinculación con la renegociación de la deuda argentina. El voto favorable del gobierno francés en el consejo de administración del Fondo se tornó indispensable para la aprobación de las revisiones realizadas por el organismo.

---

<sup>8</sup> Se presentaron como rasgos distintivos de la concesión: 1) crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas, 2) evolución creciente de las tarifas que, justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, no hizo más que contribuir a incrementar los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria y 3) una política altamente discrecional de endeudamiento y de manejo de los recursos propios.

Teniendo en cuenta esto, el PEN se encargó de lograr el respaldo del justicialismo respecto del Acta Acuerdo y de su accionar en la negociación: “Roberto Lavagna y Julio De Vido olvidaron sus diferencias por unos días para trabajar juntos muy activamente en favor de la aprobación. La semana pasada invitaron a un almuerzo al Palacio de Hacienda a los diputados y senadores del PJ [Partido Justicialista] que comandaban el tema en el Congreso. Eran los legisladores de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo [...]” (Página 12, 4/08/04).

La participación del Poder Legislativo ni siquiera constituyó en los hechos “una mera formalidad” pues se trasgredieron los procedimientos previstos por ley: el decreto ratificatorio se emitió antes de su paso por la arena parlamentaria. Si bien, tanto los legisladores oficialistas como opositores coincidieron en denunciar la no observancia, por parte del PEN, del Art. 4 de la Ley N° 25.790, el Acta Acuerdo fue ratificada por ese cuerpo legislativo.

A partir del dictamen favorable de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional<sup>9</sup> al Acta Acuerdo, los senadores y diputados del oficialismo que integran la comisión habilitaron su tratamiento simultáneo en ambas cámaras<sup>10</sup>. “El Poder Ejecutivo, al Dictar el Decreto 735, de fecha 14 de junio de 2004, en virtud del cual ratificó el Acta Acuerdo *transitoria* –con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004- [...] no observó el procedimiento establecido por en el artículo 4° de la Ley 25.790 [...] Es necesario señalar al Poder Ejecutivo que, en lo sucesivo, deberá abstenerse de omitir la intervención del Honorable Congreso de la Nación en forma previa a la suscripción de acuerdos de negociación. Es que se trataría de un procedimiento legalmente esencial y de orden público; su ausencia...implica ofrecer a las empresas concesionarias o licenciatarias una propuesta de acuerdo imperfecta, lo cual atenta contra la seguridad jurídica al determinar, necesariamente, la precariedad con la que quedarían constituídos los respectivos derechos y obligaciones de las partes. Si en esta oportunidad [...] no se recomienda a las Honorables Cámaras del Poder Legislativo el rechazo del acta acuerdo bajo examen fundada en la omisión de procedimiento establecido en el artículo 4° de la

---

<sup>9</sup> Esta comisión está integrada por doce legisladores: la diputada Silvina Leonelli (presidenta-UCR), la senadora María Laura Leguizamón (vicepresidenta 1°- PJ), la diputada Graciela Camaño (secretaria-PJ), los senadores: Jorge Capitanich (vocal-PJ), Marcelo López Arias (vocal-PJ), Mabel Müller (vocal-PJ) Miriam Curletti (vocal-UCR) y Ernesto Sanz (vocal-UCR) y los diputados: Hugo Toledo (vocal-PJ), Gustavo Marconato (vocal-PJ), Daniel Varizat (vocal-PJ) y Ma. América González (vocal-ARI). Fuente: [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

<sup>10</sup> Firma en disidencia parcial de las legisladoras afines al duhaldismo: Mabel Müller y Graciela Camaño. Por su parte, el radicalismo y el ARI emitieron sus propios despachos de minoría.

Ley 25.790, ello es por una razón de *prudencia política*, de carácter necesariamente *excepcional* en atención al bien público que se busca resguardar y al carácter procedimental del vicio en cuestión; pero de ningún modo ello deberá entenderse en el sentido de que resultará sentado un precedente que permita al Poder Ejecutivo omitir, de ahora en adelante, la autoridad del Honorable Congreso de la Nación, ya que la intervención prevista en el precepto legal precitado no es mero procedimiento formal: es una garantía institucional que preserva la incumbencia parlamentaria en la renegociación de los contratos que tiene por objeto la prestación de servicios públicos<sup>11</sup>.”

De esta manera, la ratificación del acuerdo se aprobó en el Senado por 35 a 18 y en Diputados por 80 votos contra 49, en ambos casos el oficialismo claramente logró imponer su mayoría en las Cámaras.

A más de un año de la firma y ratificación del Acta Acuerdo –actualmente sin vigencia- la renegociación contractual definitiva con AASA continúa pendiente. La prestataria ha manifestado reiteradamente la posibilidad de retirarse de la concesión en caso de que el Estado no recomponga las condiciones de operación que considera fundamentales.

La cuestión tarifaria, el tipo de concesión, el mantenimiento y reparación de las redes existentes, la expansión del servicio, el saneamiento del pasivo y la demanda ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), son cuestiones claves que aún quedan por resolver. Su definición determinará el carácter que tomará la prestación del servicio y el impacto que producirá sobre los usuarios y consumidores en el corto y largo plazo.

### **El acuerdo testigo: Acta de Entendimiento con la Empresa Distribuidora de Energía de La Plata (Edelap).**

Hacia abril de 2005 y a través de una nueva reunión mantenida con los legisladores justicialistas que integran la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas, el gobierno solicitó la aprobación urgente de los seis acuerdos alcanzados por el PEN, entre los que se encontraba el firmado con Edelap.

Esta premura se relacionaba nuevamente no sólo con el inicio de las negociaciones con el FMI sino con la necesidad de contar con un “caso testigo” a la hora de negociar

---

<sup>11</sup> Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional. Honorable Congreso de la Nación. (Expte. 213-PE-04), 29 de julio de 2004.

con las otras dos distribuidoras de electricidad (Edenor y Edusur) que mantenían posiciones duras.

Los puntos centrales establecidos en el Acta Acuerdo fueron los siguientes:

- Tarifas: se instauró un Régimen Tarifario de Transición por el cual se dispuso un aumento del 23% sobre los costos propios de distribución, los costos de conexión y el servicio de rehabilitación, que entró en vigencia a partir del 1° de mayo de 2005. Dicho aumento tendría una incidencia promedio del 15% en las tarifas de los grandes usuarios. (Cláusula 4° del Acta Acuerdo).  
Se reconoció el incremento de tarifas por variaciones de costos: cuando del cálculo semestral del Índice General de Variación de Costos resulte una variación igual o superior a más / menos 5%, el ENRE iniciará la revisión, evaluando si corresponde el ajuste de los ingresos. (Cláusula 4° del Acta Acuerdo).  
La revisión tarifaria integral comenzará a regir a partir del 1° de febrero de 2006 e incorporará a los usuarios residenciales. La definición del nuevo cuadro tarifario -a cargo del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)- debía estar concluída en junio de 2005. (Cláusula 14° del Acta Acuerdo).
- Multas: De los 48.570.715 pesos en concepto de multas que adeuda la empresa, se estableció prorratar en 10 años (veinte cuotas semestrales) el pago de 4,4 millones de pesos que debe al Estado. Las bonificaciones para los usuarios que se estiman en 24 millones de pesos<sup>12</sup> se abonarán prorratedas en 8 años (quince cuotas semestrales). (Cláusula 10° y Anexo XI del Acta Acuerdo).
- Reclamos judiciales: el acuerdo planteó la suspensión de las acciones de la empresa ante tribunales nacionales o internacionales<sup>13</sup>. (Cláusula 22° Acta Acuerdo).

Asimismo se fijaron los nuevos plazos para la realización del plan de inversiones - fundamentalmente en las áreas rurales- y los parámetros de calidad del servicio.

“Mientras discutían, comenzaron a sonar los celulares de los integrantes del PJ. Del otro lado de la línea, una llamada de larga distancia. Los primeros en pedir que apuren la aprobación fueron los timoneles de los bloques del PJ en el Senado, Miguel Picheto, y en Diputados, José Díaz Bancalari, quienes participan de la gira presidencial en Alemania. Cinco minutos después, fue el propio ministro de Economía, Roberto Lavagna, quien cargó a su cuenta una llamada a Buenos Aires. Fuentes en Washington y parlamentarias confirmaron que fue al grano: dijo que necesitaba llegar hoy a Washington (donde lo espera una negociación clave con el poderoso Grupo de los Siete

---

<sup>12</sup> El monto indicado resulta de la suma de \$14.694.750,93 correspondiente a sanciones dispuestas por el ENRE, incluídas las recurridas, y del valor estimado en la suma de \$ 9.530.915 correspondiente a sanciones que a la fecha se encuentran en trámite en el Ente. (Anexo XI del Acta Acuerdo).

<sup>13</sup> La prestataria retirará la demanda cuando se alcance el acuerdo definitivo.

y con el Fondo Monetario) con el dictamen aprobado para ‘dar una fuerte señal política’. La Comisión continuó en el debate hasta que llegó la llamada más top. El presidente Néstor Kirchner pidió dialogar con la diputada del PJ Graciela Camaño para pedir detalles de la discusión y volver a insistir en la urgencia por el contrato de Edelap” (Clarín, 15/04/05).

Por parte de los representantes del oficialismo, las dudas con respecto a la sanción se vinculaban al posible impacto inflacionario que tendrían los aumentos inmediatos aplicados sobre los grandes consumidores. Para los legisladores de la oposición los cuestionamientos se relacionaban en materia tarifaria con la no existencia de parámetros que fundamentaran los aumentos previstos como tampoco de pautas claras que permitieran mejorar la capacidad de control del ENRE. En lo que respecta al juicio ante el Ciadi consideraban que debió plantearse una renuncia definitiva y no solamente la suspensión del mismo.

Finalmente, un día antes de que comenzara la audiencia pública prevista con Edenor y Edesur -se había establecido para el 20 de abril-, la Comisión Bicameral se expidió emitiendo un dictamen favorable avalando el Acta. Si bien pudo lograrse un despacho unánime dentro de las filas del Partido Justicialista (PJ), los integrantes pertenecientes a la Unión Cívica Radical (UCR) y al partido Argentinos por una República de Iguales (ARI) presentaron sus propios dictámenes de minoría, manifestando su disidencia y señalando que el PEN no había actuado conforme a lo establecido por la Ley de Emergencia<sup>14</sup>.

Procurando alcanzar una resolución lo antes posible, la aprobación en el Senado por 37 votos a favor y 12 en contra se produjo el 20 de abril tras su tratamiento sobre tablas. Aún cuando, por causas ajenas a la discusión, se trabó - en un primer intento- la aprobación en la Cámara de Diputados, el 11 de mayo, obtuvo a su favor 118 votos contra 56 y 10 abstenciones. El Decreto 802/05 del 7 de julio ratificó finalmente el Acta Acuerdo con Edelap.

La urgencia del PEN se impuso frente a la posibilidad de deliberación que brinda el ámbito parlamentario<sup>15</sup>. De este modo, quedó establecido por ley un sistema de aumento tarifario, el primero desde la devaluación.

---

<sup>14</sup> Ver Exp. 0155-VO-05

<sup>15</sup> Cabe consignar las declaraciones de los legisladores opositores respecto de la aprobación del Acta en el Parlamento: “‘Tengo la convicción de que si algunos funcionarios no cobraron coimas debieran ser despedidos por inútiles e incompetentes, porque alguien que defiende los intereses públicos jamás puede haber diseñado lo que estamos debatiendo’, afirmó el diputado socialista Héctor Polino al referirse al acta acuerdo firmada entre el Gobierno y Edelap. [...] Por su parte, la diputada radical Silvina Leonelli

## **Cuando la interna se hace visible: la sanción “ficta” de los acuerdos con las terminales portuarias y las concesionarias de peajes**

A pesar de que los acuerdos establecidos con las cuatro terminales portuarias (Terminal 4, Terminales Río de la Plata, Terminales Portuarias Argentinas y Bactassa) y con las concesionarias de peajes (Concesiones de Autopistas del Sol -acceso norte- y el Grupo Concesionario del Oeste -acceso oeste-) habían ingresado al parlamento en abril junto con el acuerdo de Edelap, su tratamiento se efectuó sobre la fecha de vencimiento del plazo previsto para que el Congreso se expidiera (10 de junio).

En lo que se refiere a las renegociaciones con las terminales portuarias las mayores críticas –tanto de algunos legisladores oficialistas como de los de la oposición– se daban en torno al mantenimiento de las tarifas dolarizadas pues se consideraba que no sólo se contradecía lo dispuesto por la Ley de Emergencia Económica sino que sentaba precedente para que otras tarifas se definieran en moneda extranjera. Asimismo se sumaban las dudas de que resultara incompatible con la estrategia de defensa que estaba desarrollando el Estado argentino ante el Ciadi ya que las empresas fundaban sus demandas contra la pesificación<sup>16</sup>.

“El acuerdo plantea mantener el cuadro tarifario que se aplica hasta el momento, es decir, valores dolarizados con una bonificación entre el 50 y el 33 por ciento para quienes lo utilizan en el comercio interno y del 20 por ciento para las operaciones internacionales respecto del valor dólar vigente al 2001” (La Nación, 26/04/05)

Con el ajuste en materia de peajes se establecía un aumento del 15% promedio.

Ambas renegociaciones obtuvieron dictamen favorable en la Comisión Bicameral y aprobación del Senado<sup>17</sup>, el 8 de junio, dos días antes del vencimiento del plazo para que se pronunciara el Poder Legislativo.

El tratamiento en Diputados, nunca se efectuó pues el oficialismo decidió no sesionar, considerando que su mayoría era más precaria que en la Cámara Alta –y con

---

manifestó que ‘el Estado va a permitir refinanciar a la empresa con la plata que le debe al propio Estado. Y resulta que la empresa compensará multas, desnaturalizando su concepto, con inversiones. Y hará inversiones con dinero del Estado y de los usuarios’. Al igual que el diputado Claudio Lozano, Leonelli reclamó la sanción de un marco regulatorio previo al tratamiento de la renegociación de los contratos. ‘Edelap es el modelo que va a aplicar este gobierno, en una continuidad con la década del ‘90, cuando las empresas recibieron desmedidos privilegios y fueron violados los derechos del usuario’”(Página 12,12/05/05).

<sup>16</sup> Al respecto el Procurador del Tesoro, Osvaldo Gugliermينو, envió un documento al Parlamento donde descartaba esa posibilidad y manifestaba que por el contrario, podía ser interpretada como una señal de compromiso para mejorar la situación de operación de las prestadoras de servicios públicos.

<sup>17</sup> En el senado el PJ no sólo es mayoría sino también el duhaldismo tiene menos peso. La votación de las tarifas de los peajes se resolvió con 33 votos a favor, 17 en contra y 1 abstención. El resultado referido a las tarifas portuarias fue: 34 votos a favor, 18 en contra y 1 abstención.

mayor peso del duhaldismo-. Así, ante la falta de consenso al interior del PJ, los diputados justicialistas decidieron evitar el debate. Los kirchneristas los avalaban sin objeciones mientras que los duhaldistas consideraban que la dolarización de las tasas portuarias<sup>18</sup> iba a afectar la estrategia ante el Ciadi y que el aumento de los peajes era más que elevado. Si bien, la oposición coincidía con los argumentos de los diputados duhaldistas, no estaba de acuerdo con que no se sesionara. Por esta razón, la UCR convocó a una sesión especial, a la que asistieron los restantes bloques. Sin embargo, dada la ausencia del PJ, dicha sesión no prosperó, de los 129 necesarios para el quórum sólo hubo presentes 53 diputados.

De esta manera, las distancias originadas al interior del oficialismo de cara a las elecciones de octubre, parecieron salvarse –al menos- para evitar que se culminar con el tratamiento de los acuerdos y evitar una votación en contra de la renegociación. Dado lo dispuesto en el Art 4º de la Ley 25.790, los acuerdos quedaron sancionados de facto, sin debate parlamentario, entrando en contradicción con lo establecido constitucionalmente.

---

<sup>18</sup> Contraviniendo lo dispuesto por la Ley de Emergencia, el Decreto 576/02 (4/04/02) -firmado durante la presidencia de Duhalde- estableció la dolarización de la tarifa de peaje fluvial para el tráfico con el extranjero de buques, manteniendo pesificada la referida a circulación interna.

## **Consideraciones Finales**

En materia de servicios públicos, la participación del Legislativo en la redefinición de las relaciones entre el Estado y las empresas privatizadas quedó sumamente relegada. Ya sea a partir de lo dispuesto por la legislación como por el accionar de los propios parlamentarios, las definiciones políticas referidas a las renegociaciones contractuales se desarrollaron fundamentalmente en la órbita del Ejecutivo.

Siguiendo lo referido por Molinelli et.al (1999) el rol del Congreso se acercó más al de mero “sello de goma” de las iniciativas presidenciales. A pesar de las observancias presentadas por los acuerdos aquí estudiados, las aprobaciones fueron efectuadas con escaso debate, manteniendo –fundamentalmente en el seno del oficialismo- una postura de consentimiento y acompañamiento por silencio.

La tendencia hacia la utilización permanente de legislación de emergencia, es señalada como uno de los elementos –junto a los decretos de necesidad y urgencia y los superpoderes, etc- que contribuyó a que se produjera una creciente concentración de poder en el Ejecutivo.

En este caso, la recurrencia a prorrogar el plazo de vigencia de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario, tendió a fortalecer el liderazgo presidencial, transformando lo excepcional en habitual, máxime si se considera la delegación de funciones legislativas y para este caso particular, la posibilidad de que se produjeran sanciones fictas de los acuerdos.

El escenario político preelectoral junto a los compromisos que el país posee respecto de actores internacionales, constituyeron otros condicionantes que obstaculizaron el normal funcionamiento del equilibrio de los poderes. Se sumaron pues, mayores presiones que pueden vincularse de manera directa o no con la renegociación vigente.

No sólo está puesto en cuestión el papel del Legislativo, sus perspectivas de acción y su relación con el Poder Ejecutivo a futuro sino que también surge la pregunta por las posibilidades que, en este contexto, posee la política en materia de servicios públicos. Es decir, en qué medida los intereses sociales se verán favorecidos y no subsumidos a la perpetuación de los privilegios de algunos sectores si el órgano emblemático en la representación de la pluralidad posee escasa injerencia en las decisiones.

Agosto de 2005

## **Bibliografía**

Azpiazu, D. (2002) Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social. Buenos Aires: Fundación OSDE-CIEPP

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999) La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Buenos Aires: FIEL.

Gerchunoff, P. et al. (2003) “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002”. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. Serie Gestión Pública N° 34.

Molinelli, N. G., Palanza, M. V y Sin, G. (1999) Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

### Leyes, decretos, proyectos legislativos

Leyes N°: 25561, 25790, 25820 y 25972

Decretos 293/02 y 331/03

Proyectos legislativos: (0163-D-02) (2117-D-02)

Dictámenes de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional. Honorable Congreso de la Nación. (Expte. 213-PE-04 y Expte. 155-OV-05)

Informe del equipo técnico de negociación y análisis sector agua y saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004, Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Equipo técnico de negociación y análisis. Sector agua y saneamiento. [en línea] (Acceso 9 de julio de 2004) Disponible en:

[http://www.uniren.gov.ar/agua/inf\\_acta\\_acuerdo\\_aasa.pdf](http://www.uniren.gov.ar/agua/inf_acta_acuerdo_aasa.pdf)

Acta Acuerdo. Adecuación del contrato de concesión del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica (2005) [en línea] (Acceso 19 de agosto de 2005) Disponible en:

[http://www.uniren.gov.ar/audiencias\\_publicas/acuerdo\\_aa\\_edelap.pdf](http://www.uniren.gov.ar/audiencias_publicas/acuerdo_aa_edelap.pdf)

### Páginas web consultadas

[www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

[www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)

[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

[www.parlamentario.com](http://www.parlamentario.com)

Diarios consultados en versión digital: Clarín, La Nación y Página 12.