

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**VI Jornadas de Jóvenes Investigadores**

**10, 11 y 12 de noviembre de 2011**

**Nombre y Apellido:** Mariela Verónica Rocca

**Afiliación institucional:** FLACSO/CONICET

**Correo electrónico:** maverocc@yahoo.com.ar

**Eje problemático propuesto:** Estado. Instituciones. Actores.

**“De rupturas y continuidades: el accionar del Estado Argentino respecto de los servicios públicos (1989-2010)”.**

## **Introducción**

A partir de la crisis del Estado de Bienestar, en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, el traspaso de los servicios públicos al sector privado implicó la reestructuración de la naturaleza de la intervención estatal: debía recrear la competencia en -o por- el mercado más que procurar sustituirlo. Este pasaje no constituyó simplemente el abandono de algunas actividades relacionadas con la producción, distribución, etc. sino que debía responsabilizarse por nuevas cuestiones vinculadas a la regulación de esos servicios. A diferencia de lo enunciado por los planteos favorables a la libre competencia y/o a la desregulación, era necesario que la participación estatal fuera mayor a la prevista ya que el mercado por sí solo no era un eficiente asignador de las prestaciones.

Sin embargo, las evaluaciones obtenidas en diferentes países del mundo mostraron que la regulación tendió a perder efectividad a raíz de los problemas de asimetría de la información. Asimismo se vio distorsionada por la falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones. El débil desarrollo institucional reflejado en la conformación de agencias reguladoras con poca capacidad de control, dio lugar a condiciones contractuales y de operación más favorables para las empresas privadas. La captura del regulador se convirtió en algo factible, sobre todo cuando, para viabilizar la participación privada, el marco regulatorio se transformó en una mera formalidad –en algunos casos su constitución fue posterior a las concesiones- o las agencias no poseían ni la autonomía ni la capacidad técnica necesaria para

afrontar la regulación. Se sumaron a esto las reducidas posibilidades de participación de las comunidades en el proceso decisorio y en el monitoreo de las gestiones<sup>1</sup>.

En el caso argentino, este cambio comenzó a vislumbrarse con la dictadura militar de 1976, cuando el principio de subsidiariedad estatal fue enunciado en su programa económico. Con la reforma estructural de los años noventa, los lineamientos del neoliberalismo respecto del papel del Estado en los servicios públicos lograron consolidarse. A partir de 2002, mediante el proceso de renegociación contractual, algunos de estos principios parecieron ser cuestionados, aunque la política resultante varió de acuerdo a cada servicio. A esto se sumó, el rol activo que el Estado retomó en la economía desde 2003. Dicha participación no sólo se reflejó en la rescisión de las concesiones de algunos servicios públicos privatizados y su traspaso a manos estatales, sino también en el otorgamiento de subsidios a sectores económicos centrales para el desarrollo, en la creación de nuevas empresas públicas y en la tenencia de acciones en empresas privadas. Dado ese contexto, este trabajo se propone caracterizar el rol estatal en relación a los servicios públicos desde 2003 a 2010. Particularmente, interesa indagar las semejanzas y diferencias existentes respecto de la etapa precedente.

La exposición se divide en tres secciones. En la primera de ellas, se plantea la discusión teórica en torno a los cambios producidos en la concepción del papel estatal desde la crisis del Estado de Bienestar hasta la actualidad. Asimismo se tienen en cuenta la gestión y la dinámica regulatoria implementada respecto de los servicios públicos. La segunda sección, está abocada a la presentación del caso argentino, estableciendo dos etapas de análisis: 1) la reforma estructural de los años noventa hasta el abandono del régimen de paridad cambiaria en 2002 y 2) el proceso de renegociación contractual posconvertibilidad junto a la reestatización de algunos servicios públicos. La última sección está destinada a las consideraciones finales del trabajo.

## **1. Estado, regulación y servicios públicos: conceptos en redefinición**

A partir de mediados de la década del setenta, el Estado de Bienestar (EB) definido por la pauta de la 'triple afluencia' -crecimiento simultáneo del producto bruto interno, del ingreso

---

<sup>1</sup>Es importante señalar que estos resultados presentaron matices diversos dependiendo del servicio. Por ejemplo, en el sector de agua potable y saneamiento, donde la apertura a la competencia fue más difícil, a raíz de la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura, estas irregularidades regulatorias se dieron de manera reiterada.

familiar y del gasto público- (Orlansky, 1994), entró en crisis. El papel intervencionista que había asumido el Estado por más de cuatro décadas fue puesto en cuestión. Las ideas del neoliberalismo impulsaron el rechazo al estatismo y condenaron toda intervención estatal. Teniendo como referente la economía del *laissez-faire*, la ola reformadora orientó sus propuestas hacia el mercado, abriéndose camino hacia el monetarismo y hacia una economía volcada a la oferta. Se enunció que, para permitir que las fuerzas del mercado pudieran desarrollarse libremente, era preciso un Estado que se limitara a ejercer funciones en materia de seguridad, justicia, defensa y relaciones exteriores. Ese Estado debía entonces desligarse de la prestación de los servicios públicos, por lo que se promovió ampliamente su transferencia al ámbito privado bajo el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes. Dicha transferencia supuso, simultáneamente, la reformulación de la participación estatal en términos regulatorios.

Históricamente, se habían desarrollado diversas modalidades de intervención regulatoria estatal basadas en diferentes concepciones y objetivos a alcanzar con la regulación. En los Estados Unidos de América (EUA), el régimen regulatorio consistía en el establecimiento de amplias regulaciones hacia los monopolios naturales –incluidos los servicios públicos (*utilities*)-. En este modelo, donde está presente la noción de “interés común” producto de la combinación de los intereses individuales, se parte del principio de la titularidad privada de los servicios públicos (Maljar, 1998). Por el contrario, en Europa, Japón y América Latina, los propios Estados -hasta mediados de los setenta-, se hicieron cargo de la producción y suministro de los servicios públicos. Fueron escasas las políticas antimonopólicas implementadas, ya que las industrias concebidas como monopolios naturales, se constituyeron en empresas estatales (Rivera Urrutia, 2004). En este modelo denominado “europeo continental”, la noción de “interés público” representa más que la suma de los intereses particulares (González Moras, 2004). Como las personas privadas sólo buscan alcanzar sus propios intereses, es en el Estado en quien debe residir la responsabilidad política de llevar adelante la consecución del bien público.

En la regulación tradicional, la intervención estatal fue justificada por la presencia de las denominadas “fallas del mercado”<sup>2</sup>. Dadas estas condiciones, sólo era posible garantizar un

---

<sup>2</sup>Tal como señala Stiglitz (2003) pueden ser identificados seis fallas del mercado que justifican la intervención estatal: 1) el fallo de competencia, 2) los bienes públicos, 3) las externalidades (positivas o negativas), 4) mercados incompletos, 5) fallas de la información y 6) el desempleo.

buen desempeño a través de medidas gubernamentales que maximizaran el bienestar social y controlaran el desempeño de los agentes privados con poder de mercado. Eslava Mejía (1999) puntualiza que esta teoría propuso para ello la definición de un esquema de precios que en materia de servicios públicos implicaba por una parte, obligar a las empresas que operaban con economías de escala, a que el precio establecido fuese igual al costo medio y por otro lado, brindarles incentivos a fin de que hicieran esfuerzos para reducir sus costos y así aumentar su eficiencia productiva.

Al retirarse el Estado de la producción de bienes y la provisión de servicios y a su vez, reducir su intervención directa en el funcionamiento de la economía, la regulación estatal debió redefinirse. El abandono del papel intervencionista implicó que el Estado como regulador dejaba de sustituir al mercado y se desligaba de asumir la mayoría de las decisiones ligadas a la planificación, inversiones, financiación y fijación de precios y tarifas. Rivera Urrutia (2004) señala que este cambio se correspondió particularmente con dos cuestiones que influyeron de manera significativa en la operación de las industrias consideradas monopolios naturales. Por un lado, los avances tecnológicos generaron, en algunos sectores (por ejemplo el de telecomunicaciones), la posibilidad de que más empresas operaran en los mercados y que se produjera una importante caída en los costos. Por otra parte, el crecimiento económico de las economías más desarrolladas, incrementó la demanda de servicios de infraestructura pública. Es importante incorporar una tercera cuestión relacionada con el avance ideológico, teórico y político del neoliberalismo. Tal como lo señala Anderson (2003: 152), la radicalidad de sus principios y la dureza intelectual de su agenda le garantizó la capacidad para “abarcarse todos los aspectos de la sociedad y así desempeñar el papel de una macro visión verdaderamente hegemónica del mundo”.

Diversas propuestas teóricas<sup>3</sup> se pronunciaron en relación a este nuevo papel regulador del Estado. Entre ellas, la teoría de la nueva economía regulatoria se convirtió en preponderante<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Pueden mencionarse: la teoría económica de la regulación y la nueva economía institucional. La teoría económica de la regulación -Demsetz (1968), Stigler (1971), Posner (1971, 1974), Peltzman (1976) y Becker (1983), entre otros- considera que la regulación aplicada a cualquier industria opera principalmente en su beneficio y en detrimento de otras que no poseen la misma capacidad de presión sobre el Estado para obtener una política impositiva favorable, subsidios etc. Es por ello que revaloriza el papel del mercado como mecanismo asignador de recursos. Por su parte, la nueva economía institucional -Coase (1970), Williamson (1979), North (1993)- plantea que la política regulatoria es altamente dependiente de la naturaleza del ambiente institucional. Se diferencia de la teoría económica de la regulación pues su objetivo es comprender los aspectos institucionales que impactan en la naturaleza de las entidades regulatorias y así en la regulación. Entender el diseño regulatorio implica entender los determinantes generales y estructurales de la política pública.

<sup>4</sup>Se destacan como sus exponentes: Laffont (1994); Armstrong y Sappington (2005), entre otros.

Considerando como punto de partida la teoría de la agencia, se propuso reformular la teoría tradicional de la regulación, planteando las acciones orientadas principalmente hacia los resultados. Haciendo hincapié en la cuestión de los incentivos y las dificultades respecto de la información, buscó superar los problemas de aquella teoría, incorporando una clara descripción de los objetivos a cumplir por parte de la empresa regulada, las responsabilidades del regulador y los instrumentos y restricciones que éste poseía.

El servicio público se presentaba como una actividad económica, con prestaciones técnicas, que se sometía al control estatal con el objeto de abrirse a la competencia siempre que fuera posible (Mairal, 2003). El problema más importante que se le podía presentar a este tipo de regulación, se relacionó con cómo lograr inducir al regulado para que actuara de acuerdo con el interés público. La respuesta a este problema pareció estar dada a partir de asegurar al regulador la mayor cantidad de información posible respecto del estado técnico, comercial y financiero de la firma prestadora para poder crear un sistema de incentivos oportunos y efectivos. A diferencia de lo planteado por la teoría tradicional, donde la información se presumía perfecta y a partir de un sistema estricto de sanciones se aseguraba al regulador un monitoreo sin costos de la acción del regulado, esta teoría supuso que podían presentarse situaciones de información asimétrica. Por esta razón, el regulador tenía a su cargo el establecimiento de diversos sistemas de incentivos que contribuían a moldear los posibles comportamientos de los actores. La generación de incentivos no se limitó al agente regulado, sino que también se planteó la necesidad de que fueran desarrollados hacia el regulador, a fin de instarlo a comportarse conforme a los objetivos sociales. Esta teoría criticó la concepción presentada por el planteo tradicional, para la cual el Estado era concebido como un ente benefactor cuyos integrantes velaban exclusivamente por el interés público.

Este esquema de regulación puede verse distorsionado a partir de fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte de los reguladores (Vispo, 1999). En el primer caso, el regulador cede a la presión de un grupo de interés en particular, desviándose de su objetivo teórico de defender el interés público. En el segundo, el regulador es capturado simultáneamente por la empresa regulada y por su “principal” político, es decir que se acerca progresivamente hacia los intereses y expectativas de aquellos sin que por ello deba existir una coherencia entre los objetivos de estos dos principales. Aun cuando estas posibilidades de cooptación se dan entre el regulador y las empresas reguladas o el poder político, cabe mencionar también que este último puede ser capturado por los intereses de las firmas, por lo

que ejercerá presiones políticas con el objeto de promover y servir a esos intereses particulares.

Desde un criterio económico- comercial, este abordaje supone que la acción estatal debe estar abocada a la prevención y control del poder monopólico, priorizando aquellos aspectos relacionados con el costo y la eficiencia productiva. La regulación constituye así un recurso de última instancia ya que se apela a ella cuando no existe posibilidad alguna de generar competencia. La calidad de la provisión, la protección del medio ambiente y la participación ciudadana parecen estar pensadas más como externalidades positivas de este accionar que como objetivos primordiales a cumplir.

Tras dos décadas de consolidación del proyecto neoliberal en América Latina, fue a fines del siglo XX y principios del XXI cuando este modelo evidenció las crudas consecuencias de su implementación. El proceso de reestructuración económica que fuera impulsado fragmentó profundamente el entramado político, social e ideológico de la mayoría de los países de la región. La creciente concentración de capitales y la transnacionalización de las actividades económicas, fueron acompañadas por altos índices de desocupación, pobreza y exclusión. Aun cuando cada proceso político tuvo sus especificidades, varios gobiernos sudamericanos coincidieron en que para contrarrestar los problemas estructurales existentes, el Estado debía recuperar un rol más activo en la economía. Atrás quedaba la declamada “asignación eficiente del mercado” y se planteó la necesidad de revalorizar la intervención y regulación estatal. A escala global, la crisis financiera de 2008 también mostró el agotamiento de aquella “máxima” y a la vez, evidenció que la participación del Estado era necesaria, al menos, en el salvataje del sistema financiero.

En síntesis, la crisis del EB supuso, entre otras cuestiones, la desvinculación estatal de la provisión de los servicios públicos, y con ello, la necesidad de regular las prestaciones que pasaron a manos privadas. El fomento a la competencia y la regulación de los servicios privatizados se conjugarían de manera compleja. Debían generarse las condiciones para el desarrollo de sectores y segmentos competitivos, pero a la vez, regularse aquellos que, por razones económicas o tecnológicas, persistían en condiciones de monopolio natural. La regulación basada en incentivos planteó como nuevos desafíos para el Estado, la creación de fuertes estímulos a la minimización de costos, la promoción de inversiones eficientes de capital y la reducción de la asimetría de información existente entre los reguladores y las

empresas reguladas. No obstante, mucho de estos objetivos no se concretaron de la manera esperada. Falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones, corrupción y un débil desarrollo institucional de las agencias reguladoras, generaron situaciones contractuales altamente propicias para las compañías.

La revalorización de la participación estatal en la economía, suscita interrogantes en torno a cómo el Estado redefinirá su accionar en materia de servicios públicos. Dado que la política regulatoria debe trascender la custodia del funcionamiento del mercado, es preciso que se logre asegurar a todos los ciudadanos la igualdad en el acceso a servicios públicos de calidad. En este sentido, debe haber mayores precisiones respecto de sus responsabilidades en la gestión y el carácter que debe adquirir la regulación estatal en un contexto donde conviven empresas privatizadas y reestatizadas. En la próxima sección, estos aspectos son analizados para el caso de argentino.

## **2. El rol del Estado argentino en la gestión de los servicios públicos**

Esta sección tiene por objeto estudiar las transformaciones en el rol del Estado argentino y su participación en la gestión de los servicios públicos, desde principios de los años noventa hasta la actualidad. A fin de desarrollar este análisis, se describe en un primer apartado, el proceso privatizador implementado y se plantean las nuevas obligaciones que el Estado debió afrontar en materia de regulación de los servicios públicos privatizados. Posteriormente, se aborda el derrotero del proceso de renegociación contractual posconvertibilidad a fin de distinguir las particularidades que adquiere el accionar del Estado en esta etapa, máxime teniendo en cuenta el regreso de algunos servicios a manos estatales.

### **2.1. La década del noventa: el proceso privatizador**

A diferencia de otras experiencias, los límites políticos e ideológicos de la crisis del EB argentino se presentaron a partir del retorno y consolidación de la democracia (Lo Vuolo, 1994). Es decir, “uno de los períodos de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas se ve acompañado por el desmantelamiento de aquellas políticas públicas cuya función tradicional era proveer de legitimación al poder político-administrativo en una democracia de sufragio universal” (Lo Vuolo, 1994: 19). No obstante esto, cabe consignar también la incidencia que tuvo la política económica de la dictadura militar de 1976. Esa

política había dado lugar a la consolidación hegemónica de un reducido número de grupos económicos locales, empresas extranjeras y bancos acreedores que lograron concentrar una creciente porción del ingreso nacional y consolidar su poder de veto respecto de la trayectoria económica, política y social a ser desarrollada en el país (Basualdo et. al., 2002).

Es en este sentido que puede concebirse que durante la década del noventa se produjera el pasaje hacia un Estado consustanciado con los lineamientos del neoliberalismo. La reforma del Estado implementada en la Argentina, presentó al proceso privatizador como la única alternativa posible para solucionar el contexto de crisis profunda: desequilibrio fiscal, situación hiperinflacionaria y escasez de inversiones.

La crítica situación socioeconómica y política precipitó la asunción del presidente electo, Carlos Menem. Como parte del acuerdo establecido para el traspaso adelantado del poder, fueron votadas en el Congreso Nacional (CN) la Ley N° 23.696, de Reforma del Estado o de Emergencia Administrativa y la Ley N° 23.697, de Emergencia Económica. Mediante la primera se declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional, entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, obras sociales, bancos y entidades financieras oficiales, en las que el Estado Nacional poseía participación total o mayoritaria del capital. Tenía como objetivo principal disminuir la intervención del Estado en los sectores productivos, por lo que estableció las disposiciones pertinentes para iniciar la privatización y participación del capital privado. Con la Ley N° 23.697 se interrumpieron parte importante de los subsidios y subvenciones y regímenes de promoción industrial, cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal. En lo que respecta al empleo público, dispuso el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la “racionalización” de los planteles mediante su reubicación. Asimismo, impulsó la participación de empleados, obreros y usuarios “en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas (Programas de Propiedad Participada)” (Orlansky, 1994: 13).

La mayoría de las empresas estatales había sido endeudada durante la dictadura militar y como consecuencia de su crítica situación patrimonial y falta de inversiones, se manifestaron signos evidentes de ineficiencia y corrupción. No sólo se deterioró la calidad de los servicios públicos, sino que los empleados de aquellas empresas vieron desacreditadas y desprestigiadas sus funciones. Si bien las mayores transformaciones se produjeron iniciados

los noventa, vale destacar que en el gobierno de Raúl Alfonsín se habían privatizado algunas empresas marginales<sup>5</sup>. Durante la gestión de Rodolfo Terragno al frente del Ministerio de Obras Públicas (1987), las grandes empresas fueron incluidas por primera vez, en la retórica privatizadora y la desregulación se consideró una política clave para eliminar los mercados monopólicos de alguna de éstas (Boneo y Waterhouse, 1990). Dada la resistencia presentada –principalmente- por el Partido Justicialista (PJ) y los sectores sindicales, no se logró efectuar la venta de parte del capital accionario de Aerolíneas Argentinas y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Se vieron paralizadas también las propuestas privatizadoras en torno a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)<sup>6</sup>, la Sociedad Mixta Siderúrgica (SOMISA) y algunas petroquímicas.

Reanudando el análisis de lo acontecido en el gobierno de Menem, durante la etapa preprivatizadora se efectuó lo que Basualdo et al. (2002: 43) denominan el “trabajo sucio”. Éste implicó la falta de inversión en las empresas, la disposición de considerables incrementos tarifarios, el menoscabo de la calidad de los servicios y la reducción de la planta de trabajadores de las empresas, mediante diversos mecanismos (retiro “voluntario”, jubilaciones anticipadas, despidos)<sup>7</sup>. Al propiciar estas medidas garantizó no sólo el “saneamiento” de las empresas a través de la absorción estatal de los respectivos pasivos -Art. N° 15, inciso 12, Ley N° 23.696- sino que además, con el otorgamiento de un elevado piso de precios, fijaría, en la generalidad de los casos, elevados niveles de facturación y por ende, altos beneficios para los futuros consorcios adjudicatarios.

Bajo el amparo de este “diagnóstico” presentado respecto de las empresas y con el sustrato de la crisis hiperinflacionaria de 1989/90, se legitimó un vasto programa de reforma estructural. Frente al progresivo deterioro de la calidad de las prestaciones, mayor fue el consenso social respecto de su transferencia a manos privadas. Con una celeridad inusitada se implementó la propuesta privatizadora, que recibió el respaldo de amplios sectores de la sociedad, del

---

<sup>5</sup>La Sociedad Industrial Americana de Maquinarias, la Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos Opalina Hurlingham, la empresa de turismo Sol Jet, Austral Líneas Aéreas, Atanor Compañía Nacional para la Industria Química, la Empresa Carboquímica, Winco y la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles.

<sup>6</sup>En 1985 con el lanzamiento del Plan Houston se procuraba incrementar la participación privada en la explotación. Hacia 1988, el Petroplán tenía por objeto abrir a licitaciones internacionales la exploración de algunas áreas junto a la empresa estatal.

<sup>7</sup>Para costear estas medidas se recurrió al endeudamiento externo (préstamos del Banco Mundial –BM-). Al no existir claras políticas de asesoramiento y capacitación estatal, los altos montos cobrados se volcaron hacia actividades “cuentapropistas” que en su mayoría fracasaron en el corto plazo. Debido a ello, gran cantidad de estos ex agentes estatales quedaron desocupados.

empresariado local e internacional y de los organismos multilaterales de crédito. A pesar del carácter ortodoxo de este proceso de reestructuración, las medidas implementadas no encontraron casi oposición, circunstancia que facilitó la discrecionalidad de la acción gubernamental. El nuevo gobierno procuró dar a los sectores de negocios, claras señales de confianza para ganar su apoyo con vistas a consolidar un bloque de poder económico que le sirviera de sustento a su gestión. Al mismo tiempo, al no existir ninguna fuente interna o externa de financiamiento voluntario, la venta de los activos públicos fue considerada como la posibilidad para hacerse de liquidez, sanear el patrimonio estatal, avanzar en las negociaciones con los acreedores externos y resolver la “brecha fiscal”.

Hacia fines de 1993, la mayoría de las grandes empresas de servicios públicos había pasado a la órbita privada bajo diversos mecanismos (transferencia o concesión). Fue escaso el porcentaje de capital accionario que quedó en manos del Estado y no se veló por el carácter competitivo de las licitaciones. Incluso, muchas de estas empresas mantuvieron su carácter monopólico en la prestación de los servicios. La prioridad no era abrir la competencia, sino afianzar la estabilidad macroeconómica y lograr el aval de la “comunidad de negocios”.

Tal como señalan Basualdo et al. (2002), las nuevas condiciones permitieron mejorar la calidad de las prestaciones, sobre todo con respecto al deterioro previo al que habían sido sometidas, -aunque, en términos generales, muy por debajo de los compromisos contractuales asumidos- e incrementar la productividad de las empresas. Sin embargo, en la mayoría de las actividades transferidas al sector privado, estos aumentos no se tradujeron en reducciones tarifarias. La disminución de los costos operativos no benefició al conjunto de la sociedad. La regulación resultó funcional a los intereses de los operadores privados, quienes se vieron favorecidos con el crecimiento de las tasas de retorno de su capital (Azpiazu y Schorr, 2001; Azpiazu, 2002).

En síntesis, las privatizaciones no sólo marcaron la retirada del Estado de la prestación de servicios públicos clave, sino que también permitieron el desarrollo de un proceso de alta concentración de propiedad y transnacionalización de capitales en esos sectores. La desarticulación del mercado de trabajo en la órbita estatal, no fue ajena al proceso general de creciente expulsión de mano de obra y precarización laboral. “[El] empleo de las empresas estatales representaba en 1985 el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,5 % comprendiendo a los entes residuales” (Duarte, 2001: 3).

### **2.1.1. La regulación de los servicios públicos privatizados**

La reforma implementada significó –entre otras cuestiones- que el Estado abandonaba su rol de empresario para encarar el de regulador. El traspaso de los servicios públicos de la órbita estatal a la privada conllevó, en la generalidad de los casos, la instauración de entes reguladores o de control. Dichos organismos debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual Estado-empresa y generaran una valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. Sin embargo, las empresas no demandaron un marco previsible constituido por instituciones autónomas. Las garantías parecieron estar dadas por fuera de las instituciones –canales opacos de negociación- y al mismo tiempo mediante la “construcción” por parte del poder político de mecanismos regulatorios frágiles, poco efectivos y plenamente funcionales a las firmas y sus propietarios.

La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes “constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago- regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de ‘estabilidad’ en las condiciones pactadas” (Vispo, 1999: 28). La diferencia que se presentó entre el período de traspaso, el de la sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los entes, generó dificultades en las operaciones posteriores, por lo menos, desde el punto de vista del resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores.

Si bien la lógica de institucionalización reguladora indica que primero debe estar establecido el marco regulatorio, luego crearse el ente regulador y finalmente proceder a la transferencia, esta secuencia adoptó características particulares en cada uno de los servicios públicos argentinos. Aunque la concesión del servicio de agua potable y saneamiento fue la única que cumplió con esta lógica, la regulación implementada resultaría funcional a los intereses de la concesionaria y hasta por momentos, el ente regulador tendría casi nula injerencia en materia regulatoria. Para los sectores de gas y electricidad el marco regulatorio se estableció al principio y por ley, pero la creación de los entes fue posterior al traspaso a manos privadas. En el caso de las telecomunicaciones se transfirieron primero los servicios, luego se creó el marco regulatorio y finalmente se estableció el ente. Pudo comprobarse que el haber concebido a los entes de manera independiente (sin una política general de regulación que

contemplase pautas acerca del funcionamiento esperado de los servicios) potenció las probabilidades de que se produjeran fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte.

En lo que refiere al mecanismo regulatorio implementado, las ventajas propias del *price cap* o precio tope<sup>8</sup> no pudieron consolidarse. Las falencias presentadas estuvieron principalmente vinculadas con la fijación de un precio inicial elevado en las tarifas, la utilización de índices de precios ajenos a la economía local y las reiteradas renegociaciones contractuales (Azpiazu y Schorr, 2001). Al haberse establecido elevados valores iniciales para hacer más atractivas las ofertas, la transferencia a los usuarios y consumidores de las ganancias de productividad se vio ampliamente reducida. Se sumó a esto, el modo en que fueron ajustadas las tarifas. Si bien en una primera etapa fue considerada la inflación doméstica, posteriormente, los ajustes en algunos sectores se efectuaron de acuerdo con el índice de inflación de los EUA, infringiendo lo dispuesto por la Ley N° 23.928 de Convertibilidad.

Tal como lo indican Basualdo et al. (2002: 58), en consonancia con los intereses de las licenciatarias telefónicas, en el Decreto N° 2.585/91 se explicitó que la Ley de Convertibilidad obstaculizaba las actualizaciones automáticas del valor del pulso telefónico, cuestión por la cual resultaba conveniente expresarlo en dólares pues era “legalmente aceptable considerar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América (sic)”. Dado este antecedente, las transferencias de servicios efectuadas con posterioridad a ese decreto, incluyeron cláusulas de ajustes similares que también eludieron lo establecido por aquella Ley. En los primeros años de la Convertibilidad los aumentos de los precios internos fueron superiores o similares a los de aquel país, pero a partir de mediados de la década del noventa, evolucionaron por debajo de los internacionales, asegurando rentas de privilegio a las prestatarias privadas.

Respecto de las renegociaciones contractuales posprivatización en el ámbito de los servicios públicos, el trabajo de FIEL (1999) afirma que las mismas se originaron por dos razones: 1) contratos mal diseñados y 2) situaciones imprevistas que alteraron las condiciones iniciales planteadas en los diversos servicios. Según estos autores, las modificaciones contractuales

---

<sup>8</sup>Son identificadas como “ventajas teóricas” de este mecanismo regulatorio: la existencia de tarifas reales decrecientes en el tiempo, la generación de incentivos para mejorar la eficiencia microeconómica de la empresa regulada, la actualización tarifaria independiente de costos o precios que puedan ser manipulados por la prestadora y procedimientos de ajuste de tarifas relativamente automáticos que reducen los costos de información y regulación (Azpiazu y Schorr, 2001).

emergentes debían contar con la aprobación del Congreso a fin de filtrar aquellas renegociaciones menos justificables y a la vez, dotar de seguridad jurídica a aquéllas que efectivamente debían realizarse. Sin embargo, esto último no se dio en el caso argentino pues como plantea Azpiazu (2002) las renegociaciones encaradas mostraron una importante discrecionalidad por parte del PEN. Con la alteración de las tarifas de los servicios y de los compromisos de inversión establecidos en los contratos de concesión se llegó a modificar en algunos casos el propio objeto o alcance de las concesiones originales. La poca transparencia de las renegociaciones contribuyeron fundamentalmente a beneficiar los intereses empresarios por sobre los de los usuarios y consumidores.

En suma, durante la década del noventa, la acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de una política general de regulación junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó no sólo ineficiente sino también, y fundamentalmente, funcional a la consecución y la potenciación de intereses sectoriales. Al no haber existido un proceso de institucionalización uniforme -cada organismo regulador posee aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento- se dificultó tanto la implementación como la articulación de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó inconvenientes en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles y, en general, la garantía de ganancias extraordinarias para las prestatarias.

## **2.2. La renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados**

Dada la situación de crisis social, política y económica, a comienzos de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de convertibilidad. Con la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. En relación a estos últimos, en el Art. N° 9 de esta ley, se establecieron los cinco criterios que debían contemplarse: “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 el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

Para llevar adelante el proceso de renegociación, el PEN dispuso, mediante el Decreto N° 293/02, la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP) bajo la órbita del ME. La misma estaría presidida por el ministro o por quien él designara e integrada por expertos en la materia y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas (Art. N° 4). Se convocaría a los entes reguladores, a fin de que brindaran información respecto de la situación de los servicios a renegociar y se invitaría también al Defensor del Pueblo de la Nación.

El proceso renegociador presentó para el Estado la posibilidad de replantear la política que, durante la década del noventa, se había implementado respecto de los servicios públicos privatizados. Las medidas dispuestas en aquellos años, habían tendido a preservar altos márgenes de rentabilidad para las empresas en perjuicio de los intereses de los usuarios. Avanzar en la redefinición de una nueva propuesta contractual y regulatoria implicaba necesariamente una revisión crítica de lo actuado por las prestatarias. Sin embargo, el propósito con el que se había iniciado el proceso renegociador se encontró completamente desvirtuado a medida que fue desarrollándose. La reestructuración de la deuda argentina con los acreedores privados convirtió a los servicios públicos en “moneda de cambio” para acceder a la asistencia internacional. Tanto los gobiernos de aquellos países con participación en los consorcios, como los organismos internacionales de crédito ejercieron importantes presiones para mantener las condiciones de privilegio que habían tenido las empresas. En lugar de encarar un proceso de renegociación integral, se pasó a considerar la adecuación parcial de los contratos mientras durase la emergencia económica. En este sentido, fue que se establecieron excepciones para algunos servicios (Correo Argentino S.A. y a Aeropuertos Argentina 2000) y, aunque finalmente quedaron sin efecto, también se dispusieron subas tarifarias a pesar de que las renegociaciones no habían concluido.

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley N° 25.790). A diferencia de la norma que la precedió, dispuso que “los acuerdos de renegociación [podrían] abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir

la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios” (Art. N° 3). Estos acuerdos quedaron *ad referendum* del CN que, una vez cerrado los nuevos contratos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. N° 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o *ficta*. Con la sanción de Ley N° 25.820 se extendió -también hasta fines de ese año- la vigencia de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario<sup>9</sup>.

La CRCOSP fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN) -Decreto N° 311/03-. A diferencia de su predecesora, sería presidida conjuntamente por el ME y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) y no contaría con el representante de los usuarios y consumidores. A pesar de esta conformación bicéfala, la necesidad de incrementar las obras de infraestructura vinculadas a los servicios públicos llevó a que, en los hechos, el MPFIPyS adquiriera mayor injerencia en las renegociaciones. El Ministro Julio De Vido se convirtió en el principal interlocutor gubernamental ante las privatizadas.

Al inicio de la gestión de Kirchner, persistieron los condicionantes generados por el proceso de renegociación de la deuda argentina. Sea por las presiones del FMI o por las de algunos países del Grupo de los 7, la política gubernamental en materia de servicios públicos permaneció subsumida a la negociación por el *default*. Superado este proceso y dado el pago anticipado de la deuda con el FMI (enero de 2006), dicha política encontró menos limitaciones. Al reducirse la influencia de este organismo y demás actores externos en el proceso renegociador, las decisiones del gobierno adquirieron mayor autonomía aunque no constituyeron una política uniforme. Desde la asunción de Cristina Fernández de Kirchner hasta la actualidad, se mantuvieron los lineamientos trazados por su predecesor, permaneciendo la UNIREN al frente del proceso.

A noviembre de 2010, de los 64 contratos sujetos a renegociación: 18 fueron resueltos por finalización, rescisión o exención, 34 fueron acordados y se ratificaron por decreto, 4 están en

---

<sup>9</sup>Posteriormente se dispuso la prórroga de esta norma, sancionándose las Leyes N° 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563. Se incluyó también la extensión del plazo de la renegociación contractual.

proceso de aprobación por parte del PEN, 3 constituyen acuerdos transitorios y 5 continúan en proceso de renegociación. De los 18 contratos resueltos, 1 fue excluido de la renegociación (terminal de ómnibus de Buenos Aires), 12 fueron relicitados (corredores viales) y 5 finalizaron con la rescisión contractual. Estos fueron los casos de: Correo Argentino S.A., Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., Gral. Belgrano Sur S.A. y Gral. Roca S.A. y Aguas Argentinas S.A.

En noviembre de 2003, se revocó la concesión a Correo Argentino por el incumplimiento del pago del canon y su situación de quiebra en noviembre de 2003. En junio de 2004, habiéndose postergado el llamado a licitación estipulado, se creó el Correo Oficial de la República Argentina S.A., una sociedad anónima cuyo capital accionario pertenece al Ministerio de Planificación (99%) y al Ministerio de Economía (1%). En lo que refiere a las líneas de ferrocarriles de pasajeros, quedaron a cargo de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, integrada por el Estado y las restantes empresas concesionarias de trenes (Concesionaria y Trenes de Buenos Aires –TBA-, Metrovías S. A. y Ferrovías S.A.). Esta Unidad comenzó a operar la línea San Martín a partir junio de 2004 y en mayo de 2007 las líneas Belgrano Sur y Roca. Finalmente en este sector, en febrero de 2008, mediante la Ley N° 26.352 de Reordenamiento Ferroviario se crearon la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado. La primera está a cargo de la administración de la infraestructura ferroviaria actual y futura y de la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes, mientras que la Operadora Ferroviaria es responsable por la prestación de los servicios tanto de cargas como de pasajeros que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante. A partir de febrero de 2009, esta operadora quedó a cargo de la administración del Belgrano Carga S.A. La concesión de Aguas Argentinas finalizó en marzo de 2006 y se creó Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (90% de acciones en manos del Estado -capital intransferible- y 10% en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada).

En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en la gestión. Esos servicios conservaron las condiciones establecidas en la década del noventa sin que fueran puestas en discusión. En otros, debido a los problemas existentes en las empresas, la presencia estatal cobró relevancia a partir de reasumir las operaciones. En su mayoría, estos servicios fueron constituidos como sociedades anónimas.

El recurso a la reestatización fue utilizado en última instancia, ya que se buscaba que los consorcios privados continuasen con la prestación y que el Estado se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura.

De acuerdo a los datos disponibles, entre 2003 y 2008 la inversión pública aumentó en un 313 % (de \$ 2.825 millones en 2003 se pasó a \$ 11.662 millones en 2008) (“La inversión...”, 2010). Las obras ejecutadas por el MPFIPyS para la mejora de los servicios públicos, no quedaron al margen de esta expansión de la inversión. En obras viales la ejecución creció 14 veces respecto de 2003 (de \$ 477 millones pasó a \$ 6698 millones), las de saneamiento e hídricas se incrementaron 63 veces (de \$ 20 millones pasó a \$ 1264 millones) y 4 veces (de \$ 237 millones pasó a \$ 928 millones), respectivamente. En materia energética, la inversión en diversas obras creció 39 veces respecto de 2003 (de \$ 131 millones pasó a \$ 5102 millones), en líneas de alta tensión ésta se incrementó en 6 veces en relación a 2004 (de \$ 91 millones se pasó a \$ 495 millones) y respecto de gasoductos y obras de generación el crecimiento fue de 38 veces más que en 2005 (de \$ 42 millones pasó a \$ 1580 millones). La inversión en infraestructura ferroviaria creció 14 veces desde 2004 (de \$ 68 millones a \$ 959 millones) (MPFIPyS, 2009).

En materia de tarifas, el PEN evitó trasladar el impacto de los aumentos tarifarios a los consumidores residenciales, la mayoría de las subas autorizadas recayó sobre los grandes usuarios. La demora en la implementación de las subas pactadas buscó contener una posible alza en el índice inflacionario y resguardar principalmente el poder adquisitivo de los sectores de más bajos recursos. Ligado a esta cuestión, se implementó un régimen de subsidios que fue incrementándose significativamente desde 2003.

ASAP (2010) señala que en concepto de subsidios a sectores económicos, el gasto efectuado en 2010 (\$ 48.032 millones) fue de un 47% más que en 2009 (\$ 32.682 millones). Específicamente este aumento fue impulsado por los subsidios otorgados al sector energético que representaron el 54% del total. A 2010, dicho sector recibió subsidios por un 63% más que en 2009, de \$ 15.944 millones pasó a \$ 26.022 millones. “Entre los principales destinos se [destacaron] las asignaciones a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), que financia el abastecimiento de las centrales térmicas, a la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), para la compra de gas para el abastecimiento del mercado interno, y al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, que financia

la ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica” (ASAP, 2010: 10 y 11). Las asignaciones al transporte (participaron en un 28% del total de los subsidios) crecieron en 2010 un 23% más que el año anterior (de \$ 10.849 millones a \$ 13.306 millones). Éstas se orientaron fundamentalmente hacia el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (compensa los costos de las empresas de transporte automotor de pasajeros urbanas e interurbanas), los concesionarios de trenes y subtes del Área Metropolitana (gastos de explotación e inversiones), Aerolíneas Argentinas y el Ferrocarril General Belgrano. Empresas públicas no vinculadas a estos sectores recibieron un 79% más de aportes que en 2009, destacándose los montos otorgados a la Empresa de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT), a cargo de la red federal de fibra óptica (\$ 1.449 millones, un 84% más que en 2009) y a AySA (\$ 1.854 millones, un incremento del 24% respecto de 2009).

En síntesis, este contexto suscitó nuevos interrogantes respecto de dos cuestiones: 1) la sustentabilidad económica de los servicios en el mediano y largo plazo y 2) la política regulatoria a implementar. La reestatización no sólo mostró una mayor presencia estatal en algunos servicios, sino también las deficiencias y el agotamiento del esquema vigente. Aun cuando se tornó más que necesario replantear el rol estatal en esos servicios, y discutir las condiciones de regulación y asignación de subsidios en aquéllos en manos privadas, no se presentaron definiciones precisas al respecto.

### **2.2.1. La regulación de los servicios públicos privatizados en el escenario de la renegociación**

En el contexto de la Ley de Emergencia, la propuesta de establecer un marco regulatorio único estuvo más orientada a atender compromisos económicos ajenos a la problemática de los servicios públicos, que a superar las deficiencias regulatorias heredadas de los noventa. Por sobre esta necesidad, se privilegió la negociación de la deuda argentina y superada esa situación, no se avanzó en la resolución de las nuevas cuestiones surgidas en materia regulatoria.

Durante el gobierno de Duhalde, en la Carta de Intención firmada con el FMI (16/01/2003), se manifestó el interés por “desarrollar un nuevo marco regulatorio que podría reemplazar los controles de precios y tarifas actuales y facilitar la reestructuración de las deudas por parte de las empresas prestadoras”(traducción propia). Tanto este organismo como el BM serían los

encargados de prestar la asistencia técnica necesaria para su concreción. Bajo la presidencia de Kirchner, esta cuestión continuó presente en la agenda de negociaciones con el FMI por lo que se le asignó a la UNIREN la tarea de elaborar un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos (Decreto N° 331/03 Art. N° 1 -inciso d-).

El Proyecto de Ley del Régimen Nacional de Servicios Públicos (0043-PE-04) - a pesar de lo dispuesto, la UNIREN no participó en su redacción- se remitió al CN el 24 de agosto de 2004 pero no se avanzó en su debate y perdió estado parlamentario en el año 2006. En un primer momento, el proyecto permaneció en suspenso hasta que concluyeran las negociaciones de la deuda argentina. Pasada esa coyuntura, no recibió impulso alguno para su tratamiento, por lo que pueden ser cuestionadas las verdaderas razones que lo motivaron. Como señala Nahón (2006: 22): “¿[existió] voluntad sincera de cambiar el rumbo heredado o, por lo contrario, [fue una] estrategia para saldar en su favor la puja con los consorcios en el marco de la renegociación?”. La segunda opción parece ser la que más se ajusta a este proceso. El proyecto le resultó útil para presentarlo en ciertos momentos de la negociación y retirarlo en otros, pero no tuvo la intención de modificar la política regulatoria.

Tampoco se dieron respuestas precisas respecto de la situación institucional de los entes reguladores. La mayoría de ellos fueron intervenidos y a diferencia de lo establecido en sus respectivas normativas, el nombramiento de las autoridades no se realizó por concurso público de antecedentes, ni con la participación del CN en los casos requeridos, sino que fueron designados por el PEN<sup>10</sup>. Primó así una gestión más centralizada, en la que se estableció directa o indirectamente la concentración de funciones regulatorias en el MPFIPyS. La regulación de los servicios adquirió, hasta formalmente en algunos casos, una mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Este punto no debería ser

---

<sup>10</sup>Siguiendo lo señalado por ACIJ (2008), el ENARGAS fue intervenido en el año 2007 (Decreto N° 571/07) y continúa hasta la actualidad (Decreto N° 692/11). En el ENRE no se cumplió con la selección por concurso público ni participó el CN en el nombramiento de las autoridades. Respecto del sector de agua y saneamiento, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), a diferencia del ETOSS, sólo conservó funciones de control, las de orden regulatorio fueron asumidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH). Desde su creación en junio de 2007 y hasta septiembre de 2008, el Directorio del ERAS estuvo a cargo del representante del Estado Nacional, cuando por su carácter tripartito, debía estar integrado también por los representantes de los gobiernos de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires. Hacia fines de 2008, se incorporó el representante de la Ciudad de Buenos Aires pero permanece pendiente el nombramiento del de la Provincia de Buenos Aires. Tanto la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) como la CNC se encuentran intervenidas por el PEN, la primera desde 2001 (Decreto N° 454/01) y la segunda desde 2002 (Decreto N° 521/02). En ambos casos, los plazos de las intervenciones fueron prorrogados en sucesivas oportunidades sin fijarse el momento de su culminación.

cuestionado *per se* sino ser discutido dentro de un contexto más amplio, donde la participación e intervención estatal en el sector tiende a incrementarse a través de las inversiones en infraestructura y el monto asignado en concepto de subsidios. Es en este sentido que está pendiente la definición de una clara política estatal donde el contralor normativo y social –sea la forma que adquiera (centralizada o descentralizada)- se conciba como condición para garantizar el buen funcionamiento de los servicios.

### **3. Consideraciones finales**

Durante la década del noventa y hasta el fin de la Convertibilidad, la ausencia de una política general de regulación y la funcionalidad de las restricciones de diseño y desempeño de los entes reguladores permitieron que las prestatarias privadas se desarrollaran bajo condiciones de privilegio, que les garantizaron ganancias extraordinarias en detrimento de los intereses de los usuarios.

Con el proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados, se presentó la posibilidad de replantear esta relación del Estado con las empresas privatizadas y superar las deficiencias regulatorias heredadas. Asimismo desde 2003, la creciente participación del sector público en la economía, hizo pensar que se presentarían mayores precisiones respecto de las políticas a implementar en materia de servicios públicos. Sin embargo, dichas potencialidades no se concretaron hasta el momento. El impulso inicial dado a lo dispuesto por la Ley de Emergencia se fue diluyendo durante el transcurso de las renegociaciones. Aun cuando la disminución del peso de los compromisos externos (resolución del canje y cancelación anticipada de la deuda con el FMI) brindara a los gobiernos de Kirchner y de Fernández de Kirchner un escenario más propicio para discutir nuevas condiciones en el sector, éstas no se han planteado.

Si bien la inversión en infraestructura muestra un creciente compromiso con el desarrollo de los servicios, existen otros aspectos que requieren una pronta consideración. Las tarifas se mantienen congeladas y el nivel de los subsidios directos e indirectos a las prestatarias sigue en ascenso. Este esquema contribuyó a recuperar las condiciones de prestación y sostener el acceso al consumo pero, en el mediano y largo plazo, puede presentar problemas. Se deberá buscar la mejor manera de readecuar el retraso tarifario y así ir disminuyendo paulatinamente la centralidad de esos aportes. No sólo tendrá que considerarse la protección de los sectores

más vulnerables al momento de proyectar futuros incrementos tarifarios, sino también será necesario implementar reformas en los criterios de tarifación con el objetivo de impulsar una mayor racionalidad en el uso de los servicios.

Asimismo, no se avanzó en la normalización y mejora del funcionamiento de los entes reguladores ni se impulsaron cambios respecto del esquema normativo (establecimiento de pautas regulatorias generales y revisión de los marcos dispuestos por decreto en la década pasada). Las nuevas cuestiones a considerar en relación a cómo se desarrollaría la gestión y regulación en los servicios reestatizados tampoco fueron problematizadas en profundidad. Los marcos establecidos en estos servicios fueron resultado de la readaptación de los anteriores. A modo de ejemplo, en el caso del servicio de agua potable y saneamiento se estableció un régimen de múltiples autoridades que presenta superposiciones de facultades y funciones entre los organismos y entes diseñados, y a la vez, tiende a la centralización de competencias en el MPFIPyS.

Esta tendencia hacia un régimen centralizado de gestión y regulación, convive con estructuras descentralizadas que mantienen su vigencia formal pero presentan importantes limitaciones en su desempeño efectivo. La constitución híbrida del esquema actual pone de relieve la necesidad de debatir y definir una estrategia para el sector que garantice cabalmente la sustentabilidad, calidad y expansión de los servicios a futuro.

## **Bibliografía**

ACIJ (2008) “La situación institucional actual en los entes de control de servicios públicos”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Programa de Servicios Públicos, marzo [en línea].

ASAP (2010) “Informe de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional”. Diciembre. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Anderson, P. (2003) “Más allá del neoliberalismo: lecciones para la izquierda” en Sader, E. y Gentili, P. (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: EUDEBA.

Armstrong, M. y Sappington, D. (2005) “Recent Developments in the Theory of Regulation”. (Forthcoming in the *Handbook of Industrial Organization* (Vol. III), edited by Armstrong, M. and Porter, R.).

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

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001) “Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias” *Realidad Económica* N° 184 (16/11 al 31/12) [en línea]

Basualdo E., Azpiazu, D., Abeles, M., Arza, C., Forcinito, K., Pesce, J. y Schorr, M. (2002) *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Avellaneda: Editorial La Página S.A., Universidad Nacional de Quilmes Ediciones e Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

Boneo, H. y Waterhouse, E. (1990) "Public Enterprise in Argentina: the Experience of the Radical Government 1983-9", en Heath, J. R. (ed.), *Public enterprise at the crossroad*. London: Routledge.

Becker, G. (1983) "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics* Vol. 98, No. 3, pp. 371-400.

Cassagne, J. C. y Ariño Ortiz, G. (2005) *Servicios públicos, regulación y renegociación*. Buenos Aires: LexisNexis.

Coase, R. (1970), "The Theory of Public Utility Pricing and its Application", *Bell Journal of Economics*, Vol. 1, pp. 112-128.

Demsetz, H. (1968), "Why Regulate Utilities". *Journal of Law and Economics*, No. 11, pp. 55-65.

Duarte, M. (2001) "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos" *Realidad Económica* N°182, octubre-noviembre.

Eslava Mejía, M. (1999) "Una revisión de la literatura teórica y la experiencia internacional en regulación". Archivos de macroeconomía. Documento 104, abril. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Macroeconómico.

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

González Moras, J. M. (2004) "El concepto de servicio público". *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año 26, N° 309, junio.

Laffont, J. J. (1994) "The new economics of regulation ten years alter", *Econometrica*, Vol. 62, No. 3 (May), pp. 507-537.

Lo Vuolo, R (1994) "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia" en Lo Vuolo, R y Barbeito, A. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Mairal, H. (2003) "El concepto de servicio público en el derecho argentino actual" en Ivanega, M. (coord.) *Servicio público, policía y fomento*. Buenos Aires: RAP. Universidad Austral, Facultad de Derecho.

Maljar, D. (1998) "El servicio público. La subsistencia de la *publicatio*. Tendencia hacia el modelo norteamericano". *Revista Argentina del Régimen de la administración pública*, Año 20, N° 232, enero (87-98 pp.).

Nahón, C. (2006) "El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos". *Realidad Económica* N° 219 (1/04 al 15/05).

North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Orlansky, D. (1994) "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)". *Ciclos*, Año IV, Vol. IV, N° 7, 2° semestre.

Peltzman, S. (1976) "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, (Aug.), pp. 211-240.

Posner, R. (1971) "Taxation by Regulation". *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, No. 1, Spring, pp. 22-50.

Posner, R. (1974), "Theories of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, (otoño), pp. 98-129.

Rivera Urrutia, E (2004) “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”. *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 2, II semestre.

Stigler, G. (1971) “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, No. 2, spring, pp. 3-2.

Stiglitz, J. (2003) *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Vispo, A. (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

### **Leyes, Decretos y otras reglamentaciones**

Leyes N°: 18.586, 21.801, 22.639, 23.696, 23.697, 23.928, 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563.

Decretos N°: 293/02, 576/02, 577/02, 120/03, 146/03, 311/03, 541/09.

Resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía N°: 9 y 1332/79.

Resoluciones del Ministerio de Economía y Producción N°: 20/02, 38/02, 53/02, 64/02.

### **Documentos**

Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional: (16/01/2003), (10/09/03), (9/01/2004) (10/03/2004) [en línea]. Disponibles en: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Sindicatura General de Empresas Públicas –SIGEP- (1983) “El control de las empresas públicas argentinas” Documento de Divulgación N° 7, Buenos Aires: SIGEP.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –MPFIPyS- (2009) “Hacia el Bicentenario. Gestión 2008”.

Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (2010), “Proceso de renegociación contratos de servicios públicos”. Síntesis de gestión. Noviembre. Disponible en: [http://www.uniren.gov.ar/sintesis\\_de\\_gestion.pdf](http://www.uniren.gov.ar/sintesis_de_gestion.pdf)

VV.AA. (2010) “La inversión pública 2003-2009. Una herramienta para el desarrollo”. Dirección de Programación de la Inversión Pública y Evaluación de Proyectos, perteneciente a la Dirección Nacional de Inversión Pública de la Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

### **Diarios**

Clarín, La Nación y Página 12 (versiones digitales).

### **Páginas webs**

[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar): Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>: Información Legislativa del Ministerio de Economía.

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

[www.uniren.gov.ar](http://www.uniren.gov.ar): Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos.