



**Maestría en Administración Pública.
FCE-UBA**

Titulo:

“La Capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público de energía eléctrica: El caso de la Provincia de Catamarca en el periodo 2003-2013”

Director de tesis: Lic. Raúl Mura

Autor: Lic. Emanuel Soberon

Año 2015

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todos los profesores de la Maestría en Administración Pública, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, por el nivel académico que enriqueció mi formación profesional. Especialmente al Dr. Oscar Oszlak, quien con sus investigaciones sobre el tema, me ayudó a desandar el camino de estudio sobre la regulación de los servicios públicos.

Quiero agradecer al Director de mi tesis, el Lic. Raúl Mura, quien con sus grandes aportes y acompañamiento permanente, contribuyó de manera precisa a la realización de esta investigación.

A mi Familia, por su apoyo incondicional.

Por último, quiero agradecer especialmente a mi esposa Anita, por ayudarme todos los días a seguir adelante.

RESUMEN

*“A cada soldado le corresponde una asignación de 16 céntimos para su alimentación diaria. El gobierno toma estos 16 céntimos y se encarga de alimentar a los soldados. El resultado es que todos reciben la misma ración, compuesta de los mismos alimentos, sin tomar en cuenta lo que cada soldado prefiere. Uno recibe más pan del que desearía, y otro menos carne de la que desearía. Hemos hecho un experimento: hemos dejado a cada soldado la libre disposición de los 16 céntimos que le corresponden y nos complace constatar una mejoría sensible de su suerte. Cada uno consulta sus gustos, su temperamento, y los precios del mercado. Por regla general, los soldados han optado por más carne y menos pan. Su salud ha mejorado, están más contentos y el Estado se ha librado de una tremenda responsabilidad”. **Frédéric Bastiat (1801-1850)**¹*

Cuando existe una necesidad cuyo carácter es universal y uniforme como para constituirse en una necesidad pública, todos los hombres que forman parte de una nación tienden a la satisfacción de esa necesidad por medio de una acción o una delegación colectiva. Se procede obligatoriamente a nombrar funcionarios para prestar el servicio público y distribuirlo a la comunidad, y se establece, para la remuneración de ese servicio, una cotización que debería ser en principio, proporcional a la capacidad de cada miembro de la comunidad.

El presente trabajo pretende constituir un aporte a la reflexión sobre la problemática de la regulación de servicios públicos, a partir de un esfuerzo analítico a los fines de describir la capacidad de gestión estatal en la implementación de la política de regulación del servicio público de Energía Eléctrica en la Provincia de Catamarca.

Si bien son ampliamente predominantes los estudios sobre la problemática regulatoria desde la economía y desde el derecho administrativo, es importante destacar que también desde la ciencia política y los enfoques predominantes acerca del Estado y la administración pública, es posible aportar reflexiones que contribuyan a entender y orientar las acciones de los actores presentes en la arena regulatoria, como así también contribuir a conformar un marco de debate en un espacio hasta ahora inexplorado desde perspectivas interdisciplinarias que aporten al futuro crecimiento de la Provincia.

¹ Publicado en Tópicos de actualidad, Año: 43, Junio 2001 No. 880, pag.1 CEES. <http://www.cees.org.gt>

INDICE

RESUMEN	2
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I	
MARCO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION	7
1.1 –Identificación del problema de Investigación	
1.2 -Objetivos de la Investigación	
1.3 -Antecedentes	
1.4-Hipótesis de Trabajo	
CAPITULO II	
MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION.....	18
2.1- Metodología de la Investigación	
2.2 -Definición de Conceptos	
2.3- Estrategia de la Investigación. Datos y Fuentes	
CAPITULO III	
LA REFORMA DEL ESTADO Y LA REGULACION DE LOS DE SERVICIOS PUBLICOS EN ARGENTINA.....	24
3.1- Marco Histórico de la Reforma del Estado	
3.2- Concepto de Reforma de Estado. Contribuciones Teóricas	
3.3- Estrategia de la Reforma del Estado y la Privatización de Servicios Públicos.	
3.4-Impacto del programa de privatizaciones en las jurisdicciones provinciales.	
CAPITULO IV	
CARACTERISITCAS DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO EN LA REGULACION SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA	64
4.1- Las reglas de juego en la regulación del servicio de energía eléctrica	
4.2- El Desarrollo Organizacional del Ente Regulador	
4.3- El Ente Regulador y su relación con los actores involucrados en la regulación	
CAPITULO V	
CONCLUSIONES.....	103
5.1- La Capacidad del Estado para la Regulación <i>¿Un problema sin solución?</i>	
Referencias Bibliográficas.....	122
Anexo.....	124

INTRODUCCION

Las transformaciones producidas durante la década de los noventa en América Latina, promovieron un cambio en el dominio funcional del Estado, a través de la asunción de un nuevo rol por parte de éste, que en lugar de producir directamente bienes y servicios, se limitó a regular las condiciones en las que operaban los mismos, transfiriendo a empresas privadas la responsabilidad de producirlos, por lo que el Estado fue perdiendo su rol activo.

En este contexto la reforma del Estado encarada en la década de los noventa, es el resultado de esa transformación, que deriva en la delimitación del tamaño, es decir en la concepción de “Estado Mínimo” desde las posturas neoliberales.

El problema que tuvo que enfrentar el estado desde el punto de vista económico-político, es a partir de la redefinición del papel que asume como Regulador. Desde punto de vista administrativo, el problema radicó en la recuperación de la Gobernancia, (governance) o capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas, Y desde lo político debió enfrentar problemas relativos al aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno, para intermediar intereses y garantizar la legitimidad. (Bresser Pereira, 2007)

En base a estos aspectos descriptivos del contexto de reforma del Estado, lo que se pretende con este trabajo es partir del supuesto de que el **Estado es fundamental para promover el desarrollo** así como para garantizar una mayor justicia social, y **también necesario** para brindar el pleno goce del derecho de propiedad y los contratos.

En función de ello, la concepción de **Estado** que se destaca aquí, parte de considerarlo como la **herramienta para articular las relaciones sociales**, distinguiendo los diversos enfoques estudiados para no caer en las limitaciones que emergen de distintas corrientes políticas (izquierda tradicional, y derecha neoliberal, en cada extremo del espectro político) sobre la concepción de Estado.

Ahora bien, los estudios acerca de la reforma del Estado y la regulación de los servicios públicos, fueron ganando interés en Argentina a fines del siglo XX, luego de la profundización del modelo de privatizaciones, basados en la idea central de que gobernar era sinónimo de regular bien.

Con el presente trabajo, se espera trascender esta idea, que coloca a la lógica mercantil en un plano de preeminencia en los enfoques mayoritarios, considerando a la regulación como estímulo y complemento de la empresa privada, generadora de un ambiente propicio para las inversiones, la reducción de las barreras a la competencia, y a la innovación, es decir, se pretende **definir la regulación como un mecanismo de control de las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos**, teniendo en cuenta la capacidad de estas para influenciar en las decisiones de los gobiernos en materia de regulación a favor de sus intereses, a partir de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios.

De manera tal que la regulación constituye un tipo de intervención estatal que restringe, influye y condiciona las actividades de las empresas y obliga a que actúen en un determinado sentido.

Mediante la confluencia de diversas teorías del campo de la Ciencia Política, como la Teoría de la Agencia, el enfoque del Rational Choice, y los aportes Neo institucionalistas, surge el concepto de **Capacidad de Gestión Estatal**, que a los fines propuestos en esta investigación hace referencia a la “capacidad de regulación del estado para controlar el desarrollo de las actividades de la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica”.

El concepto sobre capacidad tuvo un gran desarrollo en la etapa posterior a la reforma del Estado. En este sentido Tobelem (1992), define el concepto de capacidad en función de los resultados, de manera que existe capacidad;

“cuando se alcanza el equilibrio entre lo que una organización se propone realizar en cumplimiento de sus objetivos y lo que efectivamente consigue”.²

Para alcanzar el objetivo propuesto, necesita de la Capacidad Administrativa y Política³. La capacidad de gestión estatal, aparte de estar asociada a elementos internos vinculados al desarrollo organizacional, comprende la relación que mantiene el estado con otros actores involucrados en el proceso de regulación, el entramado de las reglas de juego que constituyen un marco de restricciones e incentivos de los organismos reguladores, y de los demás actores involucrados.

² Tobelem, fue pionero en la utilización del sistema SADCI (Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional), metodología para el análisis de capacidades institucionales, propuestas para el Banco Mundial.

³ Para ampliar sobre el concepto de capacidad administrativa y política recomendamos al lector el siguiente artículo: “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. Angélica Rosas Huerta, Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.

A lo largo de este trabajo intentaremos describir la capacidad de gestión estatal en materia de prestación de servicios públicos dividiendo el mismo en cinco capítulos. De esta manera el **primer capítulo**: se centrara en la descripción del problema, el **segundo capítulo** versara sobre la estrategia metodológica, el objetivo del trabajo, la definición de conceptos y variables útiles para llevar adelante la investigación.

El **tercer capítulo**, describirá el proceso de reforma del Estado en Argentina, alcances, las contribuciones teóricas acerca del Estado, el marco histórico del proceso de reforma, y el impacto de las privatizaciones del servicio público de energía eléctrica en diversas jurisdicciones provinciales.

El **cuarto capítulo** tendrá en cuenta la problemática regulatoria del servicio público de energía eléctrica en la Provincia de Catamarca, en función de las características principales que surgen del entramado de las reglas de juego en la regulación, el desarrollo organizacional del ente regulador, y sus relaciones con los principales actores que operan en el proceso regulatorio provincial.

Por último, el **quinto capítulo** corresponde al abordaje de las conclusiones teniendo en cuenta el análisis de la capacidad de gestión estatal para regular el servicio público de energía eléctrica y algunos aportes generales para una futura reforma institucional.

CAPITULO I.

MARCO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

*“Un problema es una situación que usted y otros consideran indeseable, que afecta a alguien o a algo, y que continuará existiendo si no se hace algo para cambiarla. Si con el conjunto de conocimientos y técnicas conocidos la solución no es evidente, entonces el problema requiere un proyecto de investigación”.*⁴

⁴

Eco Humberto, 1997, en *Como se hace una tesis*. Barcelona, Gedisa. Colección Libertad y Cambio. Serie Práctica.

1.1- Identificación y definición del Problema de Investigación

El presente trabajo abarca el estudio de los procesos que tuvieron lugar a partir del modelo de privatización y la regulación de los servicios públicos en especial atención al sector de energía eléctrica a finales del siglo XX. Tanto las particularidades del esquema moderno de regulación visto desde la creación de los entes reguladores de servicios públicos, como el enfoque tendiente a reconstruir dicho esquema a partir del abandono del modelo neoliberal, y la crisis del sistema de convertibilidad en 2001, constituyen el interés principal de este estudio.

La experiencia Argentina en materia de regulación de los servicios públicos, según la literatura consultada, ha tenido una dotación de atributos ambiguos con diseño institucionales inapropiados, dando como resultado una carente capacidad real de regulación. (Nahon y Bonofiglio, 2007)⁵

Con la necesidad de crear las bases jurídicas de una economía abierta dominada por la actividad privada, se hizo insoslayable la eliminación de diversas regulaciones que imponían una barrera a la actividad de los mercados.

De manera tal, se procede a la sanción del Decreto⁶ 2284 /1991 en donde se propuso la eliminación de las normas que operaban en contra del propósito privatizador.

En este contexto del proceso de reforma, el nuevo rol del estado apunta a la formulación de marcos regulatorios y creación de Entes de control y fiscalización con el objeto de custodiar las obligaciones asumidas por las empresas prestatarias de servicios públicos.

El objetivo principal de las privatizaciones o concesiones de empresas prestadoras de servicios públicos fue generar un marco de mejoramiento del servicio, es decir prestación de calidad, eliminar los desequilibrios fiscales que se producían anteriormente cuando estaban en manos del estado, y recuperar para este último el poder de policía en los aspectos regulatorios.

⁵ El proceso histórico de transformación estatal comienza en 1989, con un ciclo de programas de estabilización y reforma estructural de la economía, y con la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, denominadas ley de Reforma del Estado y Emergencia Económica, en las cuales se crea un nuevo marco regulatorio y programático de las políticas de transformación estructural del Estado. (Nahon y Bonofiglio, 2007)

⁶ El decreto apuntaba a la desregulación del mercado interior de bienes y servicios, el comercio internacional, los entes reguladores, la organización estatal y la reforma fiscal.

A partir de las reformas implementadas en la década del 90, en los diferentes países de la región, se asiste a un cambio en el papel del estado, a nivel central muchos de los gobiernos fueron dejando de lado su función de prestadores directos de bienes y servicios, para dar lugar a las transferencias de responsabilidades de prestación a los niveles subnacionales y al mercado.

Con las privatizaciones en marcha, el Estado debió modificar su función de prestador de bienes y servicios por el de regulación de los mercados. Dado este nuevo rol, debido al carácter público de los servicios que se prestan, el Estado no podía alejarse de la responsabilidad de custodiar el buen funcionamiento.

En el momento en que se producen las privatizaciones y o concesiones de los servicios públicos el estado asume una nueva institucionalidad regulatoria, es decir en este caso particular se genera un cambio fundamental en el papel del estado en los últimos años de las reformas estructurales.

Ahora bien se propone estudiar las características de la capacidad de gestión estatal de los servicios públicos en el sector de energía eléctrica, luego del proceso de privatización y reformas posteriores a la crisis del 2001.

El tratamiento de la temática, se abordará a partir de un enfoque metodológico que nos permita el estudio de las principales características de la capacidad de gestión estatal en la regulación de los servicios públicos

1.2-Recorte de objeto de estudio

Luego de haber realizado la identificación del tema general, procederé a la construcción del objeto de estudio, que consiste en poner en conexión los interrogantes provisorios, para llegar a un nivel más desagregado, es decir a una pregunta de investigación.

Siguiendo a Borsotti (2009) la construcción del objeto de estudio es un proceso que genera una metamorfosis en la situación problema, porque supone la descripción de lo que sucede en un lugar dentro de un proceso histórico específico, llevándolo a un planteo teórico conceptual por lo tanto con un cierto grado de abstracción.

La temática abordada se nutre de aspectos que surgen tras la reforma del Estado en Argentina, como consecuencia de factores externos y desequilibrios internos del aparato estatal, fenómeno que tuvo lugar a fines de la década del 80'. El abordaje

propuesto, constituye un elemento de gran utilidad para el estudio de la capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público del sector energético.

Partiendo de diversas perspectivas teóricas del campo de la Ciencia Política y de las corrientes predominantes en los estudios sobre administración pública, se intentará profundizar sobre las características que presenta el objeto de estudio.

El problema de investigación propuesto es el estudio de la capacidad de gestión estatal para regular la prestación de servicios públicos, del sector de Energía Eléctrica en la Provincia de Catamarca.

En líneas generales, la pregunta que guiará el presente trabajo de investigación se formula como sigue:

¿Cuáles son las características de la capacidad de gestión estatal para regular los servicios públicos, con especial atención al sector de Energía Eléctrica, en la Provincia de Catamarca, en el periodo de 2003-2013?

1.3- Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

- Conocer las características específicas de la capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público de energía eléctrica, en la Provincia de Catamarca, entre el periodo 2003-2013.

Objetivos Específicos:

1. Identificar los actores principales encargados de operar el diseño de la política regulación, y su lógica de funcionamiento en el sector de energía eléctrica.
2. Analizar el desarrollo organizacional alcanzado por parte del Estado para llevar a cabo la política de regulación del servicio público de energía.
3. Estudiar las características de la regulación del sector eléctrico provincial, a partir del cambio producido en la modalidad de prestación del servicio público.

1.4- Hipótesis de Trabajo

Nuestra hipótesis central del trabajo, parte del supuesto de que es probable constatar la existencia de problemas en la regulación del servicio público de energía eléctrica en la provincia de Catamarca, asociados a la capacidad de gestión estatal, tanto en su capacidad administrativa como política.

La investigación toma el enfoque descriptivo de las ciencias sociales, por lo tanto no se trata de una hipótesis que busque una covariancia entre variable independiente para influir en la variable dependiente.

Proponemos este estudio descriptivo, para explorar las características de la Capacidad Estatal, con un enfoque uni-variable, que intente dar cuenta del fenómeno social de la regulación de los servicios públicos, asociados a sus características relevantes.

1.5- Antecedentes

Estado de la Cuestión

En la actualidad la literatura referida al tema de regulación de los servicios públicos privatizados tuvo marcadas falencias, en cuanto a la ausencia de trabajos que aborden de manera sistemática la regulación de servicios públicos, desde la problemática de la capacidad institucional de los entes u organismos que cumplen funciones regulatorias.

Desde las perspectivas institucionales, que durante estos últimos años han enfatizado la necesidad de atender al fortalecimiento de las capacidades estatales bajo criterios no solo de eficiencia económica sino de también de equidad social, hasta el momento no existe una sistematización de problemas de intervención estatal hacia niveles de gobierno sub-nacional, en el ámbito específico de la regulación.

El trabajo presentado por Oszlack (2004), realiza un aporte teórico - metodológico para el estudio del fenómeno de privatización y la capacidad de regulación estatal, atendiendo a la falta de estudios o investigaciones enfocadas en las funciones del estado en su papel de regulador. Los estudios sobre este tema parten de dos perspectivas principales; el rol regulador del Estado y la regulación como problema teórico, y el análisis técnico de los problemas que entrañan las actividades regulatorias en sectores particulares de servicios.

La mayoría de los conceptos utilizados en los estudios sobre regulación, abordan temáticas relacionadas a las concesiones, tarifas, e inversiones, dejando de lado perspectivas teóricas propias de disciplinas como la administración pública.

En el análisis realizado por Oszlack (2000) se utiliza el concepto de Déficit de capacidad institucional (DCI) para aludir a los diversos factores que pueden impedir el normal funcionamiento y ejercicio de las variadas funciones regulatorias del estado.

Ahora bien, es preciso puntualizar sobre las definiciones de regulación aportadas por varios autores que surgen de una abundante bibliografía⁷, en las que el autor rescata cuatro características básicas para la construcción del concepto de regulación. Así la regulación se visualiza en:

- Una función indelegablemente estatal
- En donde está involucrado un interés social
- Que incide sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades para preservar el interés social
- Y se ampara en una norma que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal (por ejemplo la aplicación de sanciones)

Según Oszlack y Felder (1998), la Regulación de los servicios públicos privatizados supone una relación entre empresas prestadoras y usuarios mediada por acciones estatales.

El esquema metodológico planteado por el autor en el (**Cuadro N°1**) a los fines del análisis de dicha relación parte de considerar a los actores en una relación triangular, vinculados entre si. Denomina a los actores identificados como el estado regulador, los prestadores de servicios y los usuarios.

En el vértice que se asigna al estado se deciden cuestiones como al ámbito de la regulación, sus aspectos más relevantes, sus alcances, los criterios que utilizan para la aplicación de la normativa, los marcos normativos y mecanismos institucionales.

En el vértice de producción, se encuentran los prestadores que adoptan medidas para atender a los volúmenes de los servicios prestados, los tipos de usuarios, el desarrollo tecnológico a emplear, el esquema de costos y precios las inversiones que se requieren para la prestación del servicio, etc.

⁷ Mitnick, 1980; Stigler, 1981, Selznick 1985; Majone y La Spina 1993, citados por Oszlack (2000).

En el vértice del consumo, se decide la utilización o no del servicio, los sustitutos a emplear, es decir el reemplazo de un servicio por otro, el alcance de la utilización del servicio, las tácticas del Free Riders, las estrategias individuales familiares o empresariales para afrontar los costos del servicio.

Cada uno de los actores que se mencionan posee combinaciones de recursos de poder (tantos materiales, de información, coerción y legitimidad). Estos recursos generan relaciones entre los diferentes actores que se ubican en cada vértice del triángulo y las cuestiones que se ponen en juego.

Cuadro N° 1: Prestación, Consumo y Regulación: Actores y Procesos



Fuente: en base al modelo de Oszlak y Felder (1998)

En el estudio propuesto por Oszlack (2000), se considera varios niveles de análisis a saber; entes que operan en diferentes áreas de servicios públicos privatizados, en distintas regiones de Latinoamérica, que desarrollan una variedad de funciones reguladoras altamente especializadas.

Tal como se define en el estudio precedente, la **capacidad de regulación estatal**: se refiere a los recursos materiales y humanos que disponen, y se encuentran en condiciones de asignar de manera legítima, aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de los servicios públicos, por parte de los agentes privados u organismos estatales.

Existe Déficit de Capacidad Institucional cuando se produce una brecha que se percibe entre lo que una organización (ente regulador) tiene como propósito realizar a los fines de su misión y lo que efectivamente consigue. (Tobelem, 1992)

Esta falencia obstaculiza la realización de las distintas tareas requeridas, teniendo su origen en; (1) **Factores Intra-organizacionales**, que para su superación los entes deben emprender acciones de fortalecimiento institucional, (2) **Factores contextuales** que operan como restricciones que el ente no esta en condiciones de controlar, como por ejemplo la rigidez en la legislación vigente.

Se pueden considerar diversos factores que provocan deficiencia o problemas en los niveles desagregados de una organización, es decir en la gestión de programas o proyectos. De acuerdo con Tobelem (1992) se identifica una serie de causas que generan los déficit a nivel desagregado, que al aplicarlos a la actividad regulatoria, los DCI se originarían en (a) las reglas de juego que rigen el proceso regulatorio, (b) las relaciones inter-institucionales que se establecen en torno a ese proceso, (c) las falencias de organización interna en la asignación de responsabilidades, (d) las necesidades de materiales y de recursos humanos, (e) las políticas que se adopta con relación al personal (f) las capacidades individuales.

Según Oszlack (2004), las categorías del enfoque de Tobelem han tenido una difusión considerable, pero considera clasificar los factores que determinan los DCI de otro modo.⁸

Cuando se identifican los DCI, hay que establecer una tarea de diagnóstico, con el fin de resaltar las causas que las determinan. En términos del autor, de forma explícita o implícita un diagnóstico establece algún tipo de confrontación con un modelo ideal, una situación de normalidad o un escenario deseable.

De esta forma un diagnóstico sobre los DCI que exhiben los entes reguladores supone identificar las diversas variables que explican la configuración y funcionamiento de este tipo de organismos, con el objeto de detectar las interrelaciones para estimar el impacto sobre el desempeño de los mismos.

Los entes reguladores, como la mayoría de los organismos estatales, se pueden caracterizar como sistemas de producción que tienen como finalidad principal la de satisfacer determinados objetivos, expectativas y demandas sociales.

⁸ El autor, discrepa parcialmente con Tobelem, quien fuera pionero en la utilización del sistema SADCI (Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional) en cuanto a las categorías de los DCI, que responden a un enfoque más articulado sobre buro patología, propuesto por Oszlack (1972).

Se activan en función de un marco normativo que recoge un deber ser, empleando recursos humanos y materiales y combinaciones diversas para producir una variedad de productos y resultados, que se expresan en forma de regulaciones y servicios, que deberían tener relación con los fines y metas que se proponen.

Finalmente, las categorías conceptuales para el análisis de los DCI propuestos por el autor se pueden resumir en cinco:

- Déficit asociados a **variables contextuales** de la actividad de los entes
- Déficit asociados al **marco normativo** que gobierne su actividad
- Déficit asociados a las **estructuras organizativas** que enmarcan sus tareas
- Déficit asociados a los **recursos humanos y materiales** necesarios para su labor
- Déficit asociados a los **comportamientos individuales** implícitos en el desempeño

La discusión sobre la privatización de los servicios en América Latina, se ha centrado en justificar la debilidad institucional regulatoria que la acompañó, a lo largo de las Reformas del Estado implementadas. Es decir, entes regulatorios deficientes, marcos regulatorios pocos específicos, deficientes pautas de procedimientos, etc.

Es por ello, que en la actualidad cobra importancia el hecho de desagregar el análisis a los fines de resaltar los distintos aspectos de la actividad regulatoria en la prestación de servicios públicos.

En un estudio⁹ realizado por Nahon y Bonofiglio (2007) se propuso indagar sobre los alcances que asumió la intervención estatal en materia regulatoria de servicios públicos, para precisar las particularidades que asume en la actualidad.

El enfoque propuesto, parte de las discusiones teóricas de forma crítica en la disciplina precisando las funciones y misiones los actores de la regulación pública moderna, que se corresponden con entes autónomos de regulación y control.

En esta discusión de antecedentes, la preocupación radica en ¿Qué se entiende por servicios públicos? Siguiendo a Nahon y Bonofiglio (2007) los “servicios públicos son aquellas actividades de utilidad pública con características de red cuya garantía de prestación corresponde en forma indelegable al Estado, que es poseedor de la titularidad, quien debe velar porque los servicios sean prestados en forma regular, uniforme, general y continua”. (Groisman y Ortiz, en López y Felder, 1996)

⁹ Para ampliar sobre este tema, véase el artículo: *¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del moderno esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso Argentino*. 2007. FLACSO. Argentina.

Las características estructurales de los servicios públicos que justifican la necesidad de regulación por parte del estado se enumeran como sigue:

- Economía de escala; a mayor producción menos el costo unitario, lo que podría volver más conveniente que una empresa se haga cargo de prestar el servicio.
- Economía de alcance; la prestación de dos o más servicios resulta menos costosa si la realiza una sola empresa
- Elevados requerimientos de inversión fija con un largo periodo de maduración
- Demanda relativamente inelástica, es decir, que las cantidades consumidas son pocos sensibles a las variaciones de precios.

Las dos primeras características hacen más convenientes que la prestación de los servicios quede a cargo de una sola empresa, constituyéndose en un monopolio natural, concretamente en la prestación de servicios de agua y distribución eléctrica.

La privatización de los servicios públicos responde principalmente a un proceso histórico, producto de las reformas implementadas en el último cuarto del siglo XX, en cuya situación la función reguladora del Estado, se concibe como una práctica en sí misma, involucrando la creación de entes reguladores autónomos. Sobre los distintos enfoques institucionales, el presente trabajo brinda una perspectiva a la discusión teórica sobre “capacidades estatales”, a los efectos de diferenciar experiencias regionales y descubrir matices, que aporten herramientas de análisis para la política de regulación de servicios públicos, desde y hacia los modelos de intervención aplicados por el gobierno provincial.

CAPITULO II

Marco Teórico de la Investigación

*“La táctica consiste en hacer algo cuando hay algo para hacer; la estrategia consiste en saber qué hacer cuando no hay nada que hacer”.*¹⁰

¹⁰ Savielly Grigirievich Tartakower en Gary Kasparov (2007) “Como la vida imita el ajedrez” Pág. 62 Ed. Debate. Buenos Aires.

2.1. Metodología de la Investigación

Enfoque:

El trabajo se encuadra dentro del enfoque descriptivo tal cual se desprende de nuestro problema, y por la particularidad del objeto de estudio que propongo que es la caracterización de la capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público de energía eléctrica.

Luego de enmarcar el trabajo dentro del mencionado enfoque, es preciso aclarar, que el mismo se utilizará como método y como estrategia para el trabajo de campo.

Para ello adoptamos los criterios de selección muestral, que tienen que ver específicamente con la selección de los casos relevantes para mi investigación;

“Según el discurso dominante en la metodología en las ciencias sociales, la muestra es un conjunto de individuos o grupos sobre los que se efectúa una investigación y las mediciones correspondientes”. (Johnson, 2001: 120).

Guber (2001) sostiene que la muestra está constituida por el universo de informantes, es decir, de actores concretos que vamos contactando durante la investigación.

La autora plantea que la elección del tipo de muestra debe responder a los objetivos de la investigación, pues si se pretende generalizar las conclusiones elaboradas a partir de los datos recogidos en la muestra, se deberá seleccionar basándose en principios probabilísticas que garanticen el criterio de representatividad. Esto quiere decir que la composición de la muestra representa a una población mayor, a la que se puede inferir por medio de estrategias estadísticas, para obtener los resultados de la investigación.

El criterio de representatividad es útil para establecer la distribución frecuencial de una práctica social, creencia o atributo en la totalidad de una población. Ello constituye una opción útil para mi estudio, ya que los procedimientos estadísticos que se utilizan para la construcción de la muestra, se justifican a partir de una estrategia de triangulación metodológica.

La clasificación de Guber (2001) me parece relevante en este caso, debido a que puedo realizar también una muestra no probabilística, porque la unidad de análisis, ha sido elegida con cierto grado de discrecionalidad, y no dejándolo al azar.

Además de esto, será una muestra evaluada, porque antes de seleccionar a los informantes identificaré determinadas características que tendrán que responder los

sujetos. Dichas características se relacionan con el criterio de heterogeneidad y accesibilidad que tuve en cuenta al situarme en el contexto a estudiar.

En definitiva según Guber (2001) lo importante en la investigación es que la muestra sea significativa, esto es, que los casos elegidos sean pertinentes para dar cuenta de ciertas relaciones en un sistema social.

Por otra parte Valles (2000) distingue dentro del proceso metodológico una serie de decisiones que el investigador debe ir tomando a lo largo de todo el proceso de conocimiento, estas decisiones van configurando el diseño de la investigación.

Sin el conocimiento detallado de estos procesos, resultaría imposible realizar una interpretación y una valoración de las consecuencias y limitación de una investigación. Si la lógica de las observaciones e inferencias de un investigador no son explícitas la comunidad científica no tendrá los canales adecuadas para juzgar la validez de la producción realizada, como así también no podrá evaluar los principios de selección utilizados para registrar las observaciones ni como se procesaron los mismos ni la lógica de las conclusiones, es decir no contribuiría aporte alguno al avances de las ciencias sociales.

2.2 Definición de Conceptos y Variables

Al tratarse de una variable compleja, encontramos la dificultad para adoptar el mejor criterio para su operacionalización para poder observarla. Cuando hablamos de operacionalización de la variable, nos referimos a la construcción de una definición conceptual y operativa que dé cuenta del fenómeno estudiado a los fines de ser observado a través de la construcción de dimensiones e indicadores.

En este sentido muchas veces el problema se encuentra en los indicadores y las dimensiones no son suficientes para encontrar el significado de la variable en análisis, por ello se intentara operacionalizar la variable de manera que se sirva para futuras conceptualizaciones simples.

Capacidad de Gestión Estatal

Para abordar la capacidad estatal, es preciso aunar dos componentes de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos, permiten considerar al Estado;

“no solo como un aparato burocrático, sino también su rol en la arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas, al entramado organizacional del estado”. (Repetto: 2004, p. 10)

En primer lugar hablamos de Capacidad Administrativa, para referirnos a las habilidades técnico-burocráticas, de los aparatos estatales requeridos para instrumentar sus objetivos oficiales.

En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos, al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos.

La siguiente dimensión es la organización, y se refiere a la atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos.

En segundo lugar referimos a la Capacidad Política, para hacer alusión a la interacción política, que enmarcada en ciertas reglas, normas usos y costumbres, establecen los actores estatales, con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

Por tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o como los actores aceptan la distribución existente de poder.

Por lo anterior, entendemos que la capacidad de gestión estatal depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública.

La capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad de gestión estatal, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad del estado debe tomar en cuenta estos dos componentes, y avanzar así hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política). En definitiva, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye un proceso analítico de gran utilidad, para evaluar la capacidad del Estado, pero también es necesario el análisis de las interacciones políticas por lo tanto es necesario considerar la capacidad política.

Capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público de energía.

En el proceso de elaboración de un proyecto de investigación debemos plantearnos cuáles son las características o variables del objeto de estudio contenida en la hipótesis a la cual sometemos a la realidad. Con relación a ello, emerge la variable capacidad regulación estatal, de un servicio público determinado como nuestro objeto de estudio principal.

Una variable es una característica que se va a medir, o una propiedad atributo que puede darse o no en ciertos sujetos o fenómenos, que pueden ser susceptibles de medición.

Así nuestra variable de estudio, constituye dos tipos de origen; la creamos a partir de un esfuerzo de diseño activo, al mismo tiempo que tomamos atributos preexistentes de variables ya establecidas o analizadas sobre la capacidad de regulación estatal¹¹.

Al adoptar un estudio descriptivo, construimos nuestro enfoque en base a la capacidad de regulación estatal para dar cuenta de los valores que constituyen su clasificación en función del contexto analítico en un periodo de tiempo determinado. Por esta razón, precisamos nuestra variable de estudio de la siguiente manera:

Variable: Capacidad de gestión Estatal en la Regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica

Definición Conceptual: Capacidad de una Organización para cumplir con las funciones que motivaron su creación.

Definición Operacional: Capacidad del Organismo para regular y controlar la empresa prestadora del Servicio de Energía Eléctrica.

En el siguiente cuadro mostramos la variable con sus tres dimensiones, y los indicadores construidos para constatar con la realidad el fenómeno de estudio:

	Definición Conceptual	Definición Operacional	Dimensiones	Indicadores
Capacidad de Gestión Estatal en la Regulación del servicio público de Energía Eléctrica	Capacidad de una Organización para cumplir con las funciones que motivaron su creación	Capacidad del Organismo para regular y controlar la empresa prestadora del servicio de Energía Eléctrica	1- Dimensión Relacional. Reglas de Juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados	Normativa. Condiciones de Transferencia, privatización. Proceso de Renegociación contractual. Esquema Tarifario Criterio para la Intervención del Estado Regimen de Sanciones, Calidad del Servicio Mecanismo de Audiencia Pública. Adecuación Normativa.
			2- Dimensión Interna. Desarrollo Organizacional del Ente de Regulación	Modelo, estructura organizativa, naturaleza de la misión, objetivos y metas Claridad en la asignación de competencias y responsabilidades del Ente Transparencia en la designación de los directores del Ente Modalidad para la interpretación de las normas por parte del regulador Requisitos, incompatibilidades de los directores Presupuesto, asignación y ejecución, remuneraciones del personal Políticas de Selección, capacitación y desarrollo de los RRHH, relación entre profesionales y administrativos Mecanismos de Audiencia pública para las decisiones de alto impacto, como aumento de tarifas, renegociación de contratos, prórroga de plazos en la concesión
			3- Dimensión Externa. Relación del Ente con los demás Actores involucrados en el proceso de regulación	Autonomía del Ente respecto del organismo gubernamental a cargo de la política sectorial Independencia del Ente con relación a la presión empresarial Aplicación de las recomendaciones del organismo regulador Revisión judicial de las decisiones del organismo regulador Consulta del Ente a las asociaciones de usuarios para la toma de decisiones

¹¹ Para ampliar sobre el estado de arte de la Capacidades Estatales en Argentina, recomiendo al lector el texto de Bernazza y Longo. En revista Estado y Política N°3 año 2014. "Debates sobre capacidades estatales en Argentina"

2.3- Estrategia General de la Investigación. Datos y Fuentes

La estrategia metodológica según Valles (2001) constituye un patrón de procedimiento para utilizar las herramientas metodológicas disponibles. El autor aclara que en realidad, en los estudios concretos se utiliza una estrategia multi-método, en la cual se combinan muchas de herramientas materiales, en un solo estudio. Para muchos esta estrategia añade rigor, alcance y profundidad a cualquier investigación.

Valles (2001) califica las estrategias metodológicas en tres grupos, aunque advierte que en realidad se da un solapamiento de las estrategias. De hecho las circunstancias de cada estudio en particular empujan al investigador a practicar una mínima combinación entre ellas. La clasificación es la siguiente:

- a) la estrategia de la utilización de documentos
- b) la estrategia del estudio de casos
- c) la estrategia de la triangulación

Este trabajo apunta a un tipo de indagación descriptiva, para determinar las características de la capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público de energía eléctrica, en el proceso de privatización de la década de los noventa, de los cuales se esperan variaciones en calidad sobre los distintos atributos que presenta el fenómeno analizado a partir de ciertas categorías enumeradas en los objetivos específicos.

Técnicas de Construcción de datos:

Para los objetivos que planteo en mi estudio se utilizara la técnica a partir de la obtención de datos de observación indirecta.

Técnicas de Análisis:

El análisis supone, la convergencia de tres actividades intelectuales: primero, la generación de teorías, segundo la expansión y contratación de hipótesis, y tercero la manipulación analítica.

Para el caso en estudio, se codificará la información, reduciéndola a categorías, para su posterior comparación y obtener así una información más holística del fenómeno estudiado.

La forma en que se expondrán los datos, será a través de las categorías que se corresponden con las dimensiones de la variable propuesta, que permitirán ordenar en un plano la información textual, que produce el caso.

Debido al enfoque descriptivo, la formación de categorías en el principio del proceso de investigación, ayudará a construir el significado de la capacidad de gestión estatal en estudio.

Luego de la utilización de las categorías para el análisis, se procederá a la conclusión, que contendrá una coherencia en la narración, estableciendo las influencias recíprocas entre los fenómenos.

La verificación, se encuadrará dentro del modelo teórico generado a partir del análisis de los datos. Con esto se avanza hacia la búsqueda de las inconsistencias que pueda tener el proceso de obtención de datos, resolviendo los casos que no se encuadran con lo propuesto en los objetivos.

Viabilidad de la Investigación

Se prevé la salida al campo, para reformular el problema, atendiendo a los aspectos más salientes del caso en estudio.

El trabajo en terreno, me permitirá establecer los modelos teóricos surgidos del análisis de los datos, para buscar nuevamente, otros indicios que me lleven a profundizar en la temática estudiada.

Luego se procederá, al trabajo en escritorio, para encontrar las inconsistencias que se planten, y verificar si los supuestos de los que partí se cumplen en la realidad estudiada.

CAPITULO III

LA REFORMA DEL ESTADO Y EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS EN ARGENTINA

“Si la función del ámbito público es arrojar luz sobre los asuntos de los hombres proporcionándoles así un espacio de apariencias en el que pueden mostrar de obra y de palabra, para bien o para mal, quienes son y que pueden hacer, entonces la oscuridad ha llegado cuando esa luz se ha extinguido víctima de una “brecha de credibilidad” y de un “gobierno invisible”, de un discurso que no revela lo que es sino que lo barre debajo de la alfombra, y de exhortaciones (morales o de otro tipo), que, bajo el pretexto de sostener viejas verdades, degradan toda verdad a una trivialidad sin sentido”¹²

¹² Arendt H, (1990), Man in Dark times: pag. 8 (trad. cast.: “Hombres en tiempos de oscuridad”) ed. Gedisa

El objetivo del presente capítulo es recorrer el proceso de reforma del Estado que tuvo lugar en Argentina en los noventa, como consecuencia de los problemas económicos y las tensiones socio-políticas sufridas en los años ochenta con el regreso a la democracia. En este sentido intentaremos describir el alcance, es decir los objetivos del programa de reforma y las privatizaciones de los servicios públicos, su estrategia y las políticas públicas encaradas, tanto en el plano nacional como el impacto de las mismas en los gobiernos provinciales.

En los años ochenta la crisis financiera golpea tanto a los países desarrollados, como a los países en vía de desarrollo. En el caso de América Latina la crisis política producida por el desmembramiento de los gobiernos autoritarios, el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios, contribuyen a crear la necesidad de reforma del Estado, de manera que dicha reforma aparece como el remedio a todas las enfermedades.

Cuando la reforma del Estado encontró su lugar prioritario dentro de la agenda pública como “cuestión socialmente problematizada”¹³ la misma apuntó a reducir el tamaño del aparato estatal, para tornarlo más ágil, flexible y eficiente, con la idea de que sería más responsable (accountability) ante la sociedad.

Es evidente que existió unanimidad en torno a la necesidad de reformar el Estado, pero no podemos desconocer los conflictos que se generaron con relación a la visión sobre la crisis estructural y las estrategias para reformar.

El paradigma que emerge ante las disputas y tensiones socio-políticas es el neoliberal, cuya política de “libertad de mercado” apoyadas en su máxima expresión por el denominado “Washington Consensus”¹⁴ logro dominar el proceso hiperinflacionario, avanza sobre una mayor disciplina para contener el déficit fiscal del sector público y equilibrar las cuentas externas. Es decir, que a partir del abandono del paradigma

¹¹⁻ Esto corresponde a una parte importante de un proceso social más abarcativo, donde confluyen una multiplicidad de actores sociales, tales como clases sociales, movimientos sociales, organizaciones e individuos que se encuentran en forma estratégica frente a la cuestión, del mismo modo los organismos del Estado. En síntesis todos toman posición en torno al problema motivo de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1982).

¹⁴⁻ Entre los elementos de este “consenso”, se incluyen una amplia reforma del Estado (privatización de las empresas públicas, reforma fiscal, severa contención del gasto público y eliminación de los subsidios al consumo y a los intereses productivos ineficientes), dejar que los precios alcancen su equilibrio macroeconómico; vastas reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización del mercado laboral) y la reinserción de la economía en el contexto internacional. El Consenso de Washington fue formulado originalmente por John Williamson en un documento en noviembre de 1989 (“What Washington Means by Policy Reform”).

keynesiano¹⁵, cuya respuesta eficiente a los principales problemas económicos había consistido en la manipulación de la Demanda Agregada. El pensamiento neoliberal cuestiona el modelo, y considera que la crisis es una crisis del Estado, que posee tres aspectos: crisis fiscal, el modo de intervención y la forma burocrática de intervención (Bresser Pereira, 1996).

En estos aspectos surge un debate que involucra dos posiciones estratégicas, con relación a la Reforma del Estado. Los neo-libelarales, que consideran como se dijo más arriba, la reducción del aparato estatal al mínimo de sus funciones¹⁶, sustituyendo las mismas por las del mercado en donde sea posible, aunque con ello se conduzca a una disminución de los derechos sociales.

En otro sentido, la posición social-liberal tiene como preferencia un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones públicas no-estatales.

Las posiciones socialistas consideran la crisis como un proceso que genera exclusión pero que también produce un efecto fuertemente inclusivo al establecer un ámbito público con organizaciones que no dependen directamente del Estado. Esto es lo que se denomina una esfera pública-no estatal, con nuevas formas y enfoques administrativos, igualitarios y participativos. (Bresser Pereyra 1996)

Algunos autores como Acuña y Smith (1996), consideran que en la cuestión del poder del Estado y de la Sociedad Civil, emerge una contradicción clave;

“Por un lado las recetas neoutilitaristas, exigen un repliegue del Estado y un debilitamiento de los mecanismos públicos de regulación macroeconómica, por el otro para imponer un modelo de acumulación impulsado por el aparato estatal debe crecer en su capacidad y poder. Una mayor ortodoxia económica requeriría no una menor sino una mayor autonomía del Estado, especialmente en lo que atañe a la expresión inmediata de los intereses empresariales y sindicales específicos”. (Acuña y Smith, -1996: 206)¹⁷

¹⁴ El Estado Keynesiano tuvo auge a partir de la gran depresión (1930) pero se consolida en el período de la segunda posguerra con el establecimiento de un nuevo ciclo de intervención estatal en la economía mundial, se crea la necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar fluctuaciones drásticas en el proceso de acumulación de capital.

¹⁶ “*Nada que deba ser estatal, permanecerá en manos del Estado*”. Recordemos en Argentina, la frase de Alberto Dromi cuando, por entonces se desempeñaba como ministro de Obras y Servicios Públicos de Carlos Menem, a comienzos de la era de las privatizaciones.

¹⁷ Para una mejor comprensión del tema, véase: Economía Política del Ajuste Estructural “lógica de Apoyo y oposición a las reformas neoliberales”. Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. 2007 Jefatura de Gabinete de Ministros.

A pesar de la retórica anti-estatista, y las recetas neoliberales que impulsan la minimización de su estructura, el Estado debe cumplir un rol importante en el proceso de transferir rápidamente en manos privadas las indelegables funciones tradicionales, es decir un Estado con un alto grado de fortalecimiento institucional.

Para Acuña y Smith (1996), el proceso de reforma del Estado no necesariamente implicaría un “achicamiento”, ni tampoco un funcionamiento más eficiente, de sus órganos administrativos, sino una reconfiguración en el trazado de límites entre la “política y la economía”, esto entre el espacio público y el privado.

Más allá de las posiciones ideológicas al respecto, tanto los factores internacionales, con el fenómeno de la globalización, se relacionaron con las medidas de reforma económica y política adoptadas por América Latina y Argentina en particular a lo largo de la década de los noventa.

Con la sanción de la Ley N° 23.696 - Reforma del Estado - Emergencia Administrativa, el presidente Carlos S. Menem emprendió un proceso de reformas abarcativo y acelerado, que comprendió la privatización de empresas públicas.

Existe una “línea de continuidad” que abarca el proceso de las políticas económicas que tienen su origen en la última dictadura militar, y la que instrumentó el partido justicialista con la asunción del presidente Menem, en los noventa, y posteriormente consolidadas por el gobierno de la Alianza a fines del siglo XX. La principal estrategia de las administraciones de gobierno, fue quizás, el fortalecimiento económico y social de la facción dominante, a través de una marcada defensa al libre-mercado. (Basualdo: 2002)

La ola neoconservadora y las reformas orientadas al mercado entonces, constituyen la partida inicial en respuestas a la crisis del Estado en los setenta, pero fue precisamente en los noventa, donde se profundiza, y a pesar de que la corriente neoliberal pensaba en un Estado mínimo, que se torna inviable, lo que planteó la necesidad de que el Estado al margen de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos también debería cumplir el rol de garante de derechos sociales y promover la competitividad.

3.1- Contribuciones Teóricas para la Reforma del Estado

Antes de adentrarnos en el alcance teórico de la reforma conviene definir que se entiende por Estado, a los fines de colocar en el centro de discusión las principales corrientes teóricas que sustentaron la Reforma del Estado.

En su nivel abstracto puede constituir una relación de fuerzas que produce y reproduce el pacto social de dominio. En un sentido weberiano, “el Estado reclama para sí, monopolio del uso legítimo de coacción”.

El Estado es el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana, en un ámbito territorial, y se ampara en un cuerpo de instituciones, funcionarios y procedimientos sistemáticamente reglamentados.

Pero además de ser un poder político institucionalizado “actor”, es un espacio estratégico en donde se dirimen conflictos “arena”, en cuyo campo los sujetos políticos y demás actores de la sociedad civil, pugnan por incorporar sus intereses y problemas en la agenda pública.

Cuando hablamos de reforma administrativa del aparato estatal, hacemos referencia a su nivel de institucionalidad, siendo la reforma del Estado un proceso político que redefine la relación Estado-Sociedad. Tal es así que la Reforma se inscribe en una transformación amplia, que involucra relaciones de poder, modelos de desarrollo, e inserción de la economía en un contexto internacional.

Con relación a las contribuciones teóricas que apoyaron la reforma del Estado en América Latina y en Argentina en particular, conviene destacar tres, estas son; la Teoría de la Selección Racional (rational choice), la Teoría de la Agencia, y la Teoría neo-institucionalista.

a)- Teoría de la Elección racional

Con pretensiones de objetividad y rigor científico surge esta perspectiva en los años cincuenta y sesenta del siglo XX en los Estados Unidos. Los puntos en común de los análisis poseen las siguientes características:

En primer lugar todas las perspectivas bajo esta corriente, intentan moldear el estudio de la política sobre el modelo de la economía.

En segundo lugar emparentan el ejercicio de gobierno con el funcionamiento del mercado. Es decir, los políticos, burócratas y votantes se conciben como maximizadores de su propio interés, individuos que buscan beneficio en forma de poder, votos, decisiones.

En tercer lugar, los individuos proceden por asunciones o axiomas sobre los motivos y las conductas humanas, de donde se deduce la lógica de las instituciones y las implicaciones de las políticas.

En cuarto lugar, parten del enfoque del individualismo metodológico, que argumenta lo siguiente:

- todo fenómeno social se deriva de las propiedades y las conductas de los individuos.

-los actores políticos son entendidos como maximizadores de intereses materiales individuales.

Por último y en quinto lugar, se parte de un concepto fuerte de racionalidad individual o de la acción racional, que como tal es susceptible de ser analizada y generalizada.

Los supuestos teóricos de la teoría de la elección racional parten de la contribución de la teoría económica neoclásica para la comprensión de los micro-fundamentos del comportamiento:

- Las personas eligen lo que prefieren o creen lo que es mejor
- Las decisiones están basadas en cálculos costo/beneficio individuales, y en las decisiones interdependientes (teoría de los juegos)

Esta corriente tuvo críticas como la de Elster (1989) y Roemer (1989), que consideran un predominio del individualismo que genera dos confusiones: identificar preferencias con elecciones y elección con bienestar, y las personas no siempre escogen lo que prefieren, ni tampoco eligen o prefieren lo que les conduce al bienestar.

Otra de las críticas parte de Olson (1965), acerca de la acción colectiva. Por ejemplo todos se benefician si se afilian a un sindicato, pero cada uno se beneficia más absteniéndose de hacerlo (oportunismo).

b). Teoría de la Agencia

Esta corriente mantiene los mismos principios utilitarios clásicos acerca de las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales, que maximicen sus intereses. Se aplica a agentes económicos que actúan en un mercado imperfecto con grados diferenciados de acceso a la información.

El problema de la agencia, es que cada vez que una organización o personas (principal), contratan a otra persona u organización (agente), para desempeñar un servicio, necesita la delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el agente. De manera que el problema, esta en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situación donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con información distinta.

La crítica, es que los gerentes están fuertemente tentados a actuar en favor de sus propios intereses, y no a favor de los intereses de la organización que los controla. El dilema es como contratar a los gerentes que pueden capturar la organización para sus fines.

Asimismo la teoría de la agencia ofrece dos respuestas para el alineamiento de los intereses:

- incrementar el flujo de información del PRINCIPAL, a través de indicadores de desempeño, aumentar la rendición de cuentas, especificar objetivos.
- Contratar en el mercado para que la competencia actúe como disciplina para los agentes.

Para maximizar los intereses de cada uno de los agentes, es preciso tener capacidad para separar las funciones del principal y del agente y las reglas contractuales que se establecen entre ellos.

La idea principal es minimizar las diferencias existentes como objetivos de las reformas, que presentan burócratas públicos con respecto a las empresas privadas.

c)- Teoría Neoinstitucionalista

Esta corriente parte del supuesto de que las imperfecciones de mercado requieren del establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva.

Su principal exponente es North (1991), que define las instituciones “como reglas formales, informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios”. Tanto instituciones como organismos afectan el desempeño de la economía en la medida que al formar las interacciones reduzcan la incertidumbre e induzcan a la cooperación disminuyendo los costos de las transacciones.

Como afirma North (1995), “los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran ninguna tendencia a converger”.

El neo institucionalismo aporta lo que se denominó la economía política de las reformas del Estado, que implica la identificación de los intereses sociales en juego, los incentivos existentes para generar una acción colectiva oportunista (estrategia de free riders) o coordinada, los grupos de interés latentes, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios para los perdedores y ganadores de las reformas.

La crítica a esta contribución parte de considerar que no alcanza solucionar dos problemas involucrados en la reforma; los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente, la existencia de situaciones con un nivel de desigualdad en el reparto de recursos reducen la posibilidad de formación de consensos amplios.

3.2- Estrategia de la Reforma del Estado

Es importante destacar al igual que Thwaites Rey (1993), las privatizaciones no constituyen una cuestión técnica solamente, sino que además son una estrategia política. Es decir que es un problema complejo donde confluyen cuestiones técnicas con aspectos socio-políticos y culturales.

Como consecuencia de la crisis del modelo de intervención estatal de tipo benefactor, surgen las privatizaciones a mediados de los setenta en los países centrales. En nuestro país podríamos hablar de una crisis cuyo factor fue la centralidad estatal que predomina desde la posguerra hasta mediados de los setenta.

Para describir los principales aspectos políticos-estratégicos del proceso de privatizaciones de servicios públicos, es imprescindible considerar el análisis de las políticas públicas como vía para abarcar el conocimiento del Estado a lo largo del marco

histórico planteado en el proceso que inicia con el golpe militar y el origen de los gobiernos democráticos hasta la caída del régimen de la convertibilidad con la crisis del 2001, y la asunción de un nuevo contexto socio-político en 2003.

El análisis de las políticas públicas, implica considerar que toda política estatal comprende una toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión. Como apuntábamos más arriba, una “cuestión socialmente problematizada”, que por su importancia se ha incluido en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria “toma de posición”, que generalmente se exponen como objetivos aceptables socialmente.

La política estatal, es un conjunto de toma de posición, implícitas o explícitas de diferentes agencias e instancias del aparato estatal, que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, y que despierta la atención, intereses o movilización de los actores de la sociedad civil. (Oszlack y O'Donnell, 1982).

En este sentido, el camino hacia la reforma del Estado, es la respuesta a la crisis del modelo de intervención estatal de pos-guerra, que en Argentina adquirió fuerte presencia en la regulación de la economía como en el proceso productivo con la creación de un gran número de empresas estatales.

También en el Estado de Bienestar tuvo gran expansión desde mediados del siglo XX en cuyo seno se impulsa la extensión de la cobertura del sistema provisional, el desarrollo de los esquemas de salud de la seguridad social, la expansión de las políticas de viviendas, el desarrollo de la infraestructura pública en educación y salud.

En la década del noventa se produce un gran cambio en el Estado Argentino con el impulso que le dio el modelo neoliberal a la economía, con la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas.

En un artículo sobre el Estado de Bienestar Argentino¹⁸, Aldo Isuani (2009) examina lo sucedido con los aspectos centrales del Estado de Bienestar en el último cuarto de siglo, revisando la evolución del gasto público, en el camino del keynesianismo al neoliberalismo, en el que argumenta que el gasto social, a pesar de la gran transformación que se produce en la argentina con la llegada del neoliberalismo, no disminuyó, sino por el contrario creció.

¹⁸ “El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable” en *Politikos* No. 12, octubre de 2009. Universidad Católica de Santa Fé, Santa Fé ISSN 1668-0707.

Al margen de estas cuestiones, queda claro que en la década de los ochenta, la crisis fiscal se asocio a la caída de la productividad y la desinversión, lo que lleva al triunfo de los diagnósticos esgrimidos por la corriente neoconservadora, a los efectos de plantear estrategias de medidas en las que se encuentra la disminución del gasto publico para reducir el déficit fiscal, a través de la venta de empresas cuyo propietario era precisamente, el Estado Nacional.

Con respecto a la estrategia, podemos decir que el principal argumento para legitimar las privatizaciones, fue la idea de mejorar la calidad, en términos de eficiencia y eficacia, de la prestación de los servicios públicos.

El objetivo central de la venta de activos estatales a grupos privados, fue el ajuste fiscal para obtener recursos con los que afrontar los compromisos con los organismos financieros internacionales. Al mismo tiempo, la estrategia estuvo subordinada a la decisión de transformación del Estado de tipo benefactor, antes descripto, para dar una señal clara, tanto a los actores internos como externos, con lo que se creía que llevando adelante esta estrategia las inversiones iban a ser cada vez mayores (Thwaites Rey, 1993).

En síntesis, la privatización de empresas fue un aspecto más para alcanzar la estabilidad de la economía, como valor paradigmático, sin tener en cuenta las recomendaciones y los diagnósticos adecuados. Ante esta situación la probabilidad de que el Estado sea más fuerte o más débil, dependía en última instancia de un diagnostico por el cual el Estado ponga en marcha mecanismos eficaces de regulación estatal, para que los mercados funcionen con eficacia y transparencia, como pretenden los grupos inversores privados (Acuña y Smith, 1996).

3.3 Marco Histórico de la Reforma del Estado

a)- El Gobierno Militar. 1976-1983

Como adelantamos, la matriz estadocéntrica, que surge en Argentina de posguerra, llega a su final con el golpe militar de marzo de 1976. Las principales características de esta matriz fue la industrialización por sustitución de importaciones, políticas proteccionistas con altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio, aumento del gasto público, extensas regulaciones, alta presencia de empresas

estatales, factores que crearon las condiciones para el desarrollo de un sector empresarial urbano e industrial. (Cavarozzi, 1994).

A través de diversas políticas con altos impactos sociales, la matriz estado céntrica integró socialmente vastos sectores de la sociedad, clases medias y trabajadores organizados, permitiéndoles la posibilidad de una movilidad social ascendente, a pesar de que esta transformación trajo aparejada la disminución de la población rural, y la expansión del mundo urbano, producto de un proceso de migración interna.

Desde mediados de los setenta, este contexto socio-político, y económico, comienza a cambiar, cuando se produce el efecto de una elevada acumulación de compromisos fiscales, y los acuerdos corporativos con empresas y sindicatos producen una crisis fiscal y un aumento en el nivel general de los precios.

Los principales problemas en números fueron una inflación del 566% entre marzo de 1975 y marzo de 1976, un déficit público acumulado del 12,6% del PBI, además obviamente de la creciente ola de violencia política como proceso de inestabilidad que ocurría desde el golpe militar de 1955.

Con las restricciones impuestas en el ámbito internacional, producto de la crisis del petróleo, y el agotamiento del Keynesianismo, se produce en marzo de 1976 el golpe militar y el derrocamiento del poder del partido justicialista. Este proceso transforma la relación Estado-Sociedad, al desmembrar la matriz aplicada a lo largo de tres décadas.

Esta etapa que comenzamos a describir, tiene como característica principal, además de la violación sistemática de los derechos humanos y la implantación del terrorismo de Estado, la apertura económica acelerada, que fortaleció al capitalismo concentrado vinculados al sector financiero y la destrucción de las pequeñas y medianas empresas con la consecuente precarización laboral.

Con respecto a lo anterior debemos sumar algo: la deuda externa, cuyo origen se encuentra en dos demandantes, por un lado el Estado quien encontró en la deuda una salida para ampliar sus recursos presupuestarios, para llevar adelante la adquisición de armamentos, y por otro el sector empresarial concentrado, busco incrementar sus beneficios.

Es evidente que el sostenimiento de este sistema iba a desplomarse teniendo en cuenta que estimulaba las ganancias especulativas. De manera que al comenzar la

década del ochenta el Estado logró estatizar la deuda, que trajo un alivio para el sector empresarial¹⁹.

Con relación a las empresas prestadoras de servicios públicos, en este periodo evidenciaron un fuerte deterioro, su contribución al crecimiento económico fue decayendo, disminuyó la productividad de sus inversiones, y las tarifas fueron perdiendo relación con sus costos salariales e insumos. Lo que trajo aparejado la pérdida de competitividad, al tiempo que fueron usadas como instrumento para combatir la inflación. (Gerchunoff y Casanovas 1995)

Hacia el año 1982, la elevada deuda externa marco el rumbo futuro del país, al cerrarse el canal de financiamiento externo, lo que indujo al gobierno militar a utilizar tanto el endeudamiento interno como el impuesto inflacionario para tratar de controlar las principales variables de la economía.

Con estas medidas complejas, según Damill y Frenkel (1990), la deuda externa paso de un 8% del PBI al 40%, tras la estatización. En otro sentido el salario real en 1982 era un 40% más bajo que en 1975, el PBI de 1983 era igual al de 1975 y el déficit fiscal de 1983 era equivalente al 15,6% del producto.

En el año 1982 se desata la guerra de Malvinas, lo que implica un acontecimiento negativo para el imaginario popular. Al ser derrotados por Gran Bretaña, la sociedad empieza a notar el riesgo de legitimar un gobierno militar, al mismo tiempo que sectores empresariales desconfían del clima posterior y del debilitamiento institucional del Estado y su imagen negativa en el ámbito internacional²⁰.

Lo que en conjunto genera, el paso hacia elecciones libres y democráticas, gracias a las fuerzas sociales y a la intervención de diversos actores políticos, que con su lucha constante presionaron para que se restablezca el orden democrático.

En este contexto tanto sindicatos como actores pasivos, quienes en su momentos fueron fundamentales en el proceso de implementación de políticas públicas, comenzaron a actuar de manera defensiva, al mismo tiempo la crisis de la deuda externa involucro otros actores de índole internacional a la escena domestica, tales

¹⁹ La deuda externa total creció 427% entre 1976 y 1982, y los pasivos externos del Estado un 450%. La pérdida de competitividad, las altas tasas de interés domestica y el estrechamiento del mercado interno llevaron a una crisis que envolvió a la mayor parte del sector productivo privado. (Centrangolo y Carciofi, 1992)

²⁰ Es este punto compartimos la postura de Palermo y Novaro (1996), en donde explican que el proceso iniciado en 1976 con el golpe militar, no solo contribuyo a que las reformas posteriores sean necesarias, sino también termino por destruir las herramientas institucionales y administrativas para poder encarar dichas reformas en condiciones más adecuadas.

como el FMI y el Banco Mundial, quienes preparaban un coctel de medidas para sanear los desmanes económicos y políticos de la anterior década.

Lo que en un principio, se dijo con relación a las políticas públicas, queda claro entonces que los diversos actores desde 1976 contribuyeron a dismantelar la matriz o bien la herencia de tipo benefactora de aquella etapa pos-segunda guerra mundial, y que implicaba una presencia mayor del Estado en el plano social y económico.

b)-El Gobierno Radical. 1983-1989

Hacia 1983, luego del colapso del gobierno militar, se retoma el camino hacia la democracia, con una importante participación de sectores y un aumento de pluralidad de intereses, contribuyeron a la institucionalidad del país, adoptando reglas de juego con mayor consenso, debido al dinamismo de los partidos políticos tradicionales.

Con la asunción del presidente electo Raúl Alfonsín, las expectativas sociales sobre las políticas públicas a implementar, aumentaron, al tiempo que la inclusión de sectores políticos, y la denuncia a la violación de derechos humanos llevados a cabo por la dictadura militar, coadyuvaron a una transformación en la relación Estado-Sociedad.

Por entonces la metodología del partido radical en el poder, era que todavía estaba a tiempo de imponer cierta disciplina al capital y al trabajo, en un ámbito estatal definido en términos de neutralidad y autonomía, en donde la lógica democrática impusiera su control al mercado.

Los dos primeros años de gobierno tuvieron como característica principal, el intento de actuar bajo el antiguo modelo de intervención, con instrumentos macroeconómicos clásicos, como el estímulo de la demanda (crédito blando y gasto público), para alcanzar políticas de pleno empleo, y combatir la inflación, con la recuperación de los salarios reales.

Pero el escenario internacional y el doméstico no eran lo mismo, debido a los grandes problemas que tenía la Argentina con respecto a los intereses de la deuda externa, que en ese momento representaba un 8% del PBI, mientras que los ingresos tributarios eran del 20%. A partir de ahí, se genera un crecimiento del déficit fiscal, que se financiaba con emisión monetaria, con la consecuencia del aumento en el nivel general de precios.

El FMI poseía capacidad de presión ante la necesidad de los países en desarrollo de contar con financiamiento internacional. De esta manera, los criterios ortodoxos planteados por los actores internacionales, apuntaban a la desregulación de mercados, disminución de la emisión monetaria y/o la reducción del déficit fiscal.

En 1984 el año cerraría con una economía en recesión y una inflación del 646%, aspectos que llevan al gobierno, a la implementación del control inflacionario a través del Plan Austral, cuya característica sobresaliente era que el gobierno pactaba la estabilidad de precios con los grupos económicos internos, a cambio de la posibilidad de obtener ganancias en la especulación financiera (Sidicaro 2001).

El éxito del Plan Austral, dependía de un estricto control del gasto público, cuestión que no pudo realizarse debido a la resistencia de la administración pública, y sindicatos. En este sentido la deuda externa constituía un serio problema ya que se necesitaban más recursos fiscales para hacer frente al pago, lo que implicaba medidas antipáticas para la sociedad como el aumento de impuestos, la reducción del gasto en infraestructura o el recorte de gasto social.

Las empresas públicas, se mostraron resistentes a las medidas de ajustar el gasto público, ya que existían muchas presiones por parte de los sindicatos y proveedores. Un cambio en estas circunstancias ponía en peligro sus posiciones en el mapa político.

Con el fracaso del plan austral, y las presiones sociales debido al rebrote inflacionario y el aumento del déficit fiscal, el gobierno decide emprender un paquete de medidas que si bien no implicaban que el Estado abandonara su función productiva, si se dirigían a eliminar su ámbito de dominación en algunas empresas.

En 1984 a través del Decreto 214, el Poder Ejecutivo crea una Comisión cuya tarea era fue, determinar en qué caso y bajo qué forma se debía privatizar o liquidar las empresas que hasta ese momento administraba el Estado. Esta Comisión pudo llevar a cabo la privatización de la firma SIAM (electrodomésticos), de Opalinas Hurlingham, y de la Empresa de Turismo Sol jet, y se inicia al mismo tiempo la venta de la compañía azucarera Las Palmas del Chaco Austral, también Austral Líneas Aéreas que concluyo en 1987.

La política y la estrategia de privatización de Alfonsín fue mas allá, ya no constituía como objetivo desprenderse de ciertas porciones marginales del aparato estatal, sino la de sectores en donde el capital privado podría interesarse, con el ánimo

de brindar una clara señal a los organismos financieros internacionales, y receptar la medidas neoliberales por ellos promulgadas con relación al tamaño del Estado y su correspondiente papel en la sociedad.

En este contexto el gobierno sin mucho éxito envía, al Congreso de la Nación un proyecto de Ley en el que se incluían las privatizaciones de ENTEL y Aerolíneas Argentinas.

Decimos que no tuvo mucho éxito, ya que tanto adherentes radicales, sindicatos y sectores ligados al partido justicialista, se opusieron rotundamente al proyecto privatizador. En este sentido, llama la atención que los principales opositores²¹ al proyecto fueron los miembros del bloque del partido justicialista, que dos años más tarde iniciaron el proceso más acelerado y abarcativo de privatización de empresas públicas.

Con la situación al borde del colapso en 1989, con un proceso de hiperinflación, la caída del PBI que se produjo entre 1981 y 1989 del 13,5% al 23,5%, con una inversión pública del 12% del PBI, el peronismo triunfa en las elecciones, con la consecuente salida anticipada del poder del presidente Alfonsín cinco meses antes.

c)-El Gobierno Justicialista 1989-1999

Carlos Menem inicia una fase importante a nivel estructural en la definición de las características de una profunda transformación hacia el modelo neoliberal.

Con la crisis política, económica y social que desató el episodio hiperinflacionario de 1989, se establece un pacto de gobernabilidad que anticipa la sucesión presidencial, entre los dos sectores políticos mayoritarios; la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

Con el acuerdo en marcha, Carlos Menem asume la presidencia con cinco meses antes de lo prescripto en la Constitución Nacional, y en virtud del acuerdo, la UCR se comprometió a dar quórum en ambas Cámaras, a los efectos de dar tratamiento inmediato a la legislación enviada por el gobierno.

La situación de emergencia económica suscitada por aquellos años fue el principal acicate de la elite gobernante para adoptar políticas de ajuste estructural. Dichas políticas contaban con un marco institucional favorable, y el consenso necesario,

²¹ Para ampliar el debate en torno al proyecto de privatización de Alfonsín. Véase, Diario de Sesiones del Senado de la Nación, 27 y 28 de Abril de 1988, opinión de los Senadores justicialistas Eduardo Menem y Humberto Martiarena.

lo que llevo a la utilización de prácticas constitucionales, y atribuciones legislativas, como los decretos, el poder de veto, y las iniciativas del Poder Ejecutivo, para iniciar el proceso de Reforma.

La administración pública y los problemas generales del Estado a comienzos de la gestión del presidente Menem, en líneas generales se pueden resumir de la siguiente manera:

- Estrecha asociación entre inflación y gasto público, con un peso del gasto corriente, sumado a la ineficiencia de las empresas publicas
- El rol del Estado, con características paternalistas con una fuerte herencia de tipo benefactora, con excesiva intervención en plano social.
- Manifiesta ineficiencia en la provisión de bienes y servicios indelegables;
- Gestión política que dificultaba el proceso de toma de decisiones;
- Decrecientes problemas en la efectividad de la capacidad recaudadora del Estado;
- Desorganización en el área estratégica de gestión financiera, generando altos niveles de incertidumbre y minando las posibilidades de previsión y programación del gasto y los recursos públicos;
- Responsabilidades diluidas como consecuencia de una estructura administrativa que fomentaba la superposición y la irracionalidad en el desarrollo de sus funciones;
- Fuerte caída de los salarios del sector público, lo cual produjo un éxodo de recursos humanos altamente calificados así como un relajamiento de la disciplina y las condiciones laborales.

Es preciso destacar, que las medidas implementadas que tenían como fin superar todos los puntos anteriores, debido a la situación de emergencia por la que atravesaba el país, logró en una primera instancia pleno apoyo social, ya que las expectativas positivas lograron minimizar las dispersas posiciones resistentes al cambio.

Los partidos políticos acompañaron este proceso, ya que consideraban que el intervencionismo perdía todo sustento ideológico, incluso para los dirigentes más comprometidos.

Las corporaciones empresarias, adherían al triunfo ideológico, aunque su posición con respecto al rol del Estado, solo constituía un relato ambiguo con tendencia anti-estatista. En otro sentido, los organismos financieros internacionales respaldaron el

cambio, e incrementaron su injerencia con los famosos recetarios, principalmente acerca del rol del Estado, su tamaño, y la desregulación del mercado.

A pesar de que las reformas fueron consideradas oportunas en su contenido, y la sociedad luego de la situación económica que atravesó celebró la transformación, el gobierno tuvo que establecer criterios políticos fuertes para obtener los apoyos necesarios, como por ejemplo con los sindicatos. En este punto conviene recordar que el menemismo utilizó como criterio de apoyo para sus objetivos de reforma, el ofrecimiento de cargos públicos a cambio de apoyos.

A parte de las empresas públicas privatizadas, el programa incluyó reformas que apuntaban a las restricciones del gasto público, eliminación de subsidios al consumo, desregulación de mercados, apertura comercial y flexibilización de las condiciones laborales, medidas que buscaban imponer una mayor disciplina para contener el déficit fiscal del sector público y equilibrar las cuentas externas.

Con relación a la temática abordada, las empresas estatales se habían convertido en una fuente de ingresos para los sindicatos, y las corporaciones privadas vinculadas al Estado tiempo atrás, lo que trajo aparejado mayor deficiencia de las empresas, que repercuten como es de esperar, en la calidad de los servicios.

Estos factores constituyeron la base para construir viabilidad política y estratégica, para adoptar la decisión de privatizar, debido a que en ese tiempo las empresas públicas estaban fuertemente ligadas, con la ineficiencia, inflación, déficit, servicios de baja calidad, etc. En este sentido la privatización era la alternativa para lograr un cambio profundo.

Más arriba expusimos que para llevar a cabo esta transformación, se necesitó además de un acuerdo de gobernabilidad, el apoyo social, sindical, la confianza de los organismos financieros internacionales, una ley que sirvió como fundamento para lograr el proceso de privatización. La ley N°23.696, de Reforma del Estado se sanciona en agosto de 1989, la cual declaraba en “emergencia administrativa” a todos los organismos dependientes del Estado Nacional y se reglaba acerca de las “privatizaciones y participación del capital privado”, estableciéndose una metodología para declarar “sujetos a privatización” a prácticamente todas las empresas y entes del Estado Nacional. Se modificaba, en un mismo sentido, la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspendía por dos años la

ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenasen al Estado Nacional al pago de una suma de dinero.

El complemento legal a la Ley de Reforma del Estado, fue la Ley de Emergencia Económica que suspendía los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afectasen al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de “compre nacional” (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen).

El principal argumento para la sanción de la ley de reforma, es que la gestión de empresas públicas, se encontraban en una situación económica y financiera grave, y consecuentemente se prestaban servicios ineficientes. Este deterioro de las empresas públicas fue el argumento central para legitimar las privatizaciones de cara a la sociedad civil.

El profundo deterioro de las empresas era considerado el elemento central para otorgar legitimidad a la privatización frente a la sociedad, por lo que pueden resumirse tres elementos que impulsa la voluntad privatizadora del gobierno:

- Atraer capital privado para superar el atraso tecnológico, como consecuencia del extenso periodo de ausencia de inversión, y brindar nuevas oportunidades de negocios
- El gobierno debía mostrar una señal concreta en cuanto a compromiso con la transformación del aparato estatal
- Se debía obtener recursos para equilibrar las cuentas públicas, y lograr estabilizar la economía.

En síntesis, las medidas adoptadas en este periodo, apuntaban a eliminar al Estado al pecio que sea de toda actividad económica, como única solución posible y deseable a una población necesitada de medidas efectivas, que principalmente consistió en el proceso acelerado de privatización de empresas públicas²² a los efectos de disminuir el déficit fiscal.

De manera que podemos decir que desolló la idea de sanear las empresas públicas antes de privatizarlas, y de este modo el gobierno profundizaba el deterioro de las mismas, a los efectos de que la sociedad sienta la necesidad de privatizar, sin tener en cuenta las prácticas de algunos países del mundo y sus procesos de privatización.

²² Esto se refleja en un informe del Banco Mundial de 1995. En concepto de privatizaciones en Argentina, las ventas representaron el 9% del promedio anual del PIB desde 1990 a 1994.

d)- La caída del modelo neoliberal en 2001, y la era de la post-convertibilidad

En este punto final se analiza, siguiendo nuestro objeto de estudio, los aspectos más importantes relacionados con la capacidad de gestión estatal en materia de regulación de servicios públicos del modelo neoliberal en los noventa, el efímero paso presidencial del radical Fernando de la Rúa, tras la sucesión de 1999, y la nueva era iniciada en 2003 con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner.

En 1991 se puso en marcha el plan de convertibilidad, a través de una ley del Congreso de la Nación, fija la paridad del valor de la moneda de 1 a 1 con relación al dólar estadounidense, y establecía que la base monetaria no podía exceder el valor en dólares de las reservas internacionales, y prohibía toda indexación en los mercados de bienes y de trabajo.

Este proceso es el más exitoso de la era Menem, ya que consiguió disminuir la inflación a niveles importantes, además implicó el aumento de la inversión y un marcado crecimiento del PIB luego de años de retroceso. El Plan de Convertibilidad, en números; el Índice de Precio al Consumidor disminuye; en 1991 fue del 172,8% en 1992 de 23%, en 1993, al 7,4% y en 1994 descendió al 3,9%. El crecimiento anual del PIB, fue; 8,9% en 1991, 8,7% en 1992, 6,5% en 1993 y 7,1% en 1994²³. Teniendo en cuenta el endeudamiento externo con el objeto de la emisión monetaria, respaldada en dólares, el gobierno no tenía problemas para lograr la estabilidad de la economía.

En 1994, el tema central fue la reforma constitucional, con vista a la reelección del Carlos Menem. Esta reforma se llevó a cabo con la firma del Pacto de Olivos y el apoyo del partido radical en la figura del ex presidente Raúl Alfonsín, y permitió el nacimiento de una corriente de centro-izquierda denominada Frente Grande.

Hasta finales de aquel año, la economía gozaba de un ciclo positivo. Pero en el año 1995, la crisis del tequila, produjo un nivel de desconfianza hacia los países en vía de desarrollo, lo que generó la retirada de capitales, poniendo de relieve las fallas de la economía argentina, con una caída del Producto Bruto de 4,6% en 1995, y el aumento de la tasa de desocupación, tras el agotamiento del ciclo expansivo.

²³

(Véase Instituto Nacional de Estadísticas y Censo: www.indec.mecon.gov.ar)

En este contexto, con la reelección de Menem, y siguiendo la lógica de ajuste estructural promovida por los organismos financieros internacionales, se produce la “Segunda generación de Reformas”, cuyo supuesto fue; que el sector público debía mejorar su capacidad de gestión para orientar y complementar al mercado, previniendo sus limitaciones, de igual modo corregir sus imperfecciones.

La lógica de ajuste estructural, consistió en el achicamiento de la planta de personal, con el objeto de proceder a la reducción de los organismos centralizados y descentralizados. Además en este periodo y bajo la denominación de la segunda generación, se introdujeron nuevas tendencias en materia de reforma administrativa, que acompañaban el proceso de ajuste estructural, como el caso de las nuevas tecnologías de gestión, calidad total, public management, gestión por resultados, presupuesto por programas, planificación estratégica, etc.

Hacia 1996 con la entrada de capitales (endeudamiento externo), se sostenía el atraso en el tipo de cambio, el déficit de la balanza comercial, los bajos niveles de inflación y el desequilibrio fiscal.

En 1997 el gobierno de Menem sufre una derrota legislativa, en manos de una Alianza formada por dos fuerzas políticas importantes, el Partido Radical y el FREPASO (centro-izquierda), además del peronismo disidente y socialistas.

Llegado el año 1999 el sucesor presidencial Fernando de la Rúa, que obtiene la victoria, en manos de un partido de coalición, se preocupó por corregir el legado Menem con relación al problema social emergente de la Argentina, el desempleo, la desinversión, la corrupción, que fueron algunas de las consecuencias negativas de la reforma emprendida a lo largo de la década de los noventa.

Ante el escenario social, provocado por los ajustes fiscales para superar la emergencia generada, a través de aumentos de impuestos, reducción de jubilaciones y sueldos de la administración pública, sumado al resquebrajamiento del sistema institucional tras las denuncias de corrupción en el ámbito del Senado Nacional, que produjo la renuncia del vice-presidente Carlos Álvarez, el debilitamiento del plan de convertibilidad, el creciente déficit fiscal, y las corridas bancarias, terminaron por socavar las bases del gobierno, y la renuncia del presidente Fernando de la Rúa.

Tras la sucesión de cinco presidentes el primero de enero del 2002, la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Eduardo Duhalde, que al poco tiempo de asumir envió al Congreso un proyecto de ley sobre emergencia y conto

con el apoyo parlamentario de casi todos los partidos políticos. Este proyecto define el abandono del plan de convertibilidad, y dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas prestadoras de servicios públicos.

En 2003 Néstor Kirchner asume la presidencia de la nación, con un mínimo de apoyo electoral, cuyo factor puede deberse a la crisis de representatividad y la crisis de los partidos políticos, el nacimiento de asambleas populares, que operaban en distintos puntos del país, en la era Duhalde, las bajas expectativas sociales, y la desconfianza hacia la dirigencia política en general. Al margen de estas consideraciones, en marzo del 2003, Kirchner logra imponerse con un 22% de los votos contra un 24% de votos de su oponente el ex presidente Menem. La imposición se debió a la renuncia por parte de la fórmula Menem-Romero al ballottage, considerando su posible derrota en esta segunda vuelta, habida cuenta de que vastos sectores políticos se unirían en favor de Néstor Kirchner.

En síntesis, la gobernabilidad del presidente electo, estaba cuestionada, por el bajo porcentaje electoral que lo lleva al triunfo. Por otra parte, el contexto nacional se encontraba marcado por cinco años de recesión económica, crecimiento de la pobreza (más del 50% de la población) y de la indigencia (cerca al 25% de la población), altas tasas de desocupación y subocupación, situación fiscal deteriorada, desequilibrios en la balanza de pagos, debido a los fracasos reiterados de negociación de una deuda externa elevadísima, presiones de organismos multilaterales de crédito, como también la problemática de la relación Estado-Empresas privatizadas. (Azpiazu y Schorr 2003).

Con relación a la renegociación de los contratos con empresas prestadoras de servicios públicos, la administración Duhalde tuvo como principal problema en las condiciones acordadas, debido a que en algunos sectores (por ejemplo hidrovías, terminales portuarias y servicios aeroportuarios), se mantuvo la dolarización en los ingresos empresarios, en otros servicios (que tienen mayor impacto directo en la población, como agua y saneamiento, electricidad, gas y telefonía), no se encaró en ese sentido una revisión completa de los contratos como lo establecía la Ley de Emergencia N°25.561.

En este contexto la tarea de la administración Kirchner, tenía que resolver la compleja trama de relación Estado-empresas privatizadas, condicionado por dos fenómenos: las empresas privatizadas hicieron sus reservas de derechos, con el objeto de ampararse y obtener privilegios antes de la sanción de la ley de emergencia. El otro

aspecto se vincula a que las compañías, realizaron presentaciones ante el CIADI (Centro Internacional de Solución de Diferendos), que actúa como un tribunal creado por el Banco Mundial, y denunciaban a la Argentina por incumplir con la seguridad jurídica de los contratos²⁴.

La configuración del Estado en esta nueva etapa, se orienta a establecer un marco en el cual se favorecería el incremento de las tasas de crecimiento del periodo, en este sentido el fin de la convertibilidad implicó una fuerte devaluación de la moneda nacional cuyo efectos en la economía crearon condiciones favorables (como se observa en el cuadro 1.3) para el crecimiento y el establecimiento de un tipo de cambio real competitivo, que incentivó la sustitución de importaciones, además de las condiciones internacionales favorables para nuestros productos exportables.

Cuadro 3.1 Indicador de Crecimiento (2002-2007)

Año	Crecimiento del PIB	Cta. Cte. Externa (%PIB)
2003	8.8	6.2
2004	9.0	2.2
2005	9.2	3.1
2006	8.6	3.8
2007	8.4	

Fuente: *Elaboración propia en base a INDEC.*

²⁴

La ley de Emergencia tenía vigencia, hasta 2003, pero con la asunción del presidente Kirchner, se fue prorrogando su vigencia, sucesivamente desde el 2004. En otro sentido las empresas que demandaron a la Argentina ante CIADI fueron las siguientes Enron Corporation (propietarias de Transportadora Gas del Sur S.A.), LG&E Energy Corp. (accionista de las distribuidoras de Gas Cuyana S.A., Gas del Centro S.A. y Gas Natural Ban S.A.), The AES Corporation (que controla las distribuidoras de electricidad Edelap S.A., Eden S.A. y Edes S.A., en la provincia de Buenos Aires), el grupo italiano Camuzzi (controlante de Camuzzi Gas Pampeana S.A. y Camuzzi Gas del Sur S.A., y socia –junto con Aluar S.A.– de Transpa S.A., firma que presta el servicio de transmisión de energía eléctrica en la región patagónica), y Aguas Argentinas S.A. Para las privatizadas, la salida con devaluación de la Convertibilidad alteró radicalmente su ecuación económico-financiera; situación que debería ser resarcida por el Estado argentino.

Al mismo tiempo que mejoraba el crecimiento con relación a la década de los noventa, las importaciones disminuían generando un resultado comercial positivo. El efecto de sustitución de importaciones permitió no solo el incremento de la producción sino también un impacto positivo disminuyendo las tasas de desocupación.

El año 2003 fue un año de ruptura con respecto al modelo anterior, aunque existe una línea de continuidad, en el sentido de que la composición de las exportaciones y su relación con el mejoramiento de las variables macroeconómicas, dependen exclusivamente de las condiciones positivas a nivel internacional.

En la década de los noventa la sobrevaluación cambiaria (que actuó como freno para la inflación heredada de los ochenta) causó déficit en la cuenta corriente lo que generó que el equilibrio de la balanza de pagos se debía alcanzar con superávit en la cuenta capital. En cambio en el modelo post-convertibilidad el superávit de la cuenta corriente se sostuvo con la evolución positiva de los términos de intercambio, es decir con dependencia de aspectos externos, lo que condiciona en cierta manera el alcance de un resultado positivo en la cuenta capital, ya que gran parte del superávit fiscal se debe a las retenciones a las exportaciones.

Con respecto al mercado de trabajo, en las circunstancias del modelo de los últimos años, se pudo incrementar la demanda de trabajo, mejoras en el nivel de empleo, pero que no se tradujo en incrementos del salario real.

En síntesis, los principales aspectos de ruptura con el modelo neoliberal, llevado a cabo por el gobierno de Menem y continuado por De la Rúa, debemos encontrarlo en las políticas de crecimiento a la largo plazo, en la modernización de los servicios públicos, y el aumento consumo interno con una moneda fuerte. El modelo neoliberal se vio condicionado por el financiamiento externo, y el segundo modelo a la evolución de los precios de los productos exportables.

En síntesis la política económica para sostener el crecimiento, estimuló el empleo, y la distribución del ingreso. A pesar de que la primera etapa de la administración Kirchner marcó una ruptura con el modelo neoliberal, sacando a la Argentina del default con el pago de los intereses de la deuda externa, hasta ese momento no lograba equilibrar el salario real a las condiciones en el nivel general de los precios, al mismo tiempo que la suba en el tipo de cambio y los diversos controles de precios, producían un efecto en la devaluación de la moneda, lo que repercute en el poder

adquisitivo, y desincentiva la inversión por lo menos en lo que respecta a los servicios públicos.

3.4- Impacto de la Reforma del Estado y Privatizaciones en las Jurisdicciones Provinciales.

El modelo de privatización en la órbita nacional en la década del noventa, siguió con un proceso de reestructuración y desestatización a nivel provincial. En este sentido una cuestión determinante fue el “Pacto Federal para el empleo, la producción y el Crecimiento”, promovido por el Gobierno Nacional²⁵. También las presiones, como lo anunciábamos anteriormente, provenían de Organismos Multilaterales de Crédito. Influencia notoria ligada a la asignación de recursos. La distribución de ATN (aportes del Tesoro nacional), y asignaciones específicas para inversiones, cooperación y subsidios, constituyeron la modalidad de involucrar fondos públicos, a la determinante presión sobre las jurisdicciones provinciales a los fines de acompañar el programa de privatizaciones.

En este caso la sanción de la ley N°24.065 de reestructuración del sector de energía eléctrica, creaba un fondo nacional para la Energía Eléctrica, que es administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica. De esta forma se destinaba un 40% al fondo para el desarrollo eléctrico del interior, y un 60% para compensaciones tarifarias a usuarios finales, en función de las desventajas regionales.

El esquema regulatorio, y las condiciones macroeconómicas, resultaban interesante para los capitales privados (ya sean de origen nacional o extranjero), a partir del impulso de la administración central y los organismos financieros internacionales. De esta forma una particularidad de los esquemas normativos, se vinculaba a la garantía ofrecida en términos de escenarios operativos de privilegio que garantizaban altos márgenes de rentabilidad²⁶. A ello se suma, la apreciación

²⁵ El pacto sostenía categóricamente, el compromiso de las provincias a “propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de los servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias. (DEC PEN. N° 1807/93)

²⁶ En este aspecto cabe destacar, la vigencia del Régimen de Inversión Extranjera Directa ley N° 21382, que actuaba como atractivo para el movimiento internacional de capitales. Además, en esta época se firmaron numerosos, tratados Bilaterales, de protección y promoción de las

cambiaría, que permitiría a las concesionarias de servicios públicos, obtener ganancias en moneda estable, de manera que se consolidaba un escenario optimista para los capitales extranjeros.

El programa de privatizaciones en el sector de distribución eléctrica mostró un mayor alcance en distintas provincias, así los datos censales de 1991, confirman una mayor cobertura del servicio eléctrico, que alcanzaba en promedio un 93%. Esto se debió principalmente a la menor demanda de inversiones en expansión de la red instalada, por lo que el sector se transformó en un atractivo para desarrollar con éxito las distintas concesiones del servicio.

En cuanto a las jurisdicciones del norte del país, como el caso de Santiago del Estero, y la región del NEA, mostraban un mayor déficit relativo en términos de cobertura del servicio eléctrico anterior al proceso de privatización, como se muestra en siguiente cuadro;

Cuadro N° 3.2		
Cobertura de Servicio Eléctrico. Según Viviendas (1991)		
Región	Jurisdicción	Energía Eléctrica
NOA	Catamarca	82,80%
NOA	Jujuy	80,70%
NOA	La Rioja	85,50%
NOA	Salta	78,20%
NOA	Sgo. Del Estero	62,90%
NOA	Tucumán	89,60%
NEA	Chaco	70,90%
NEA	Corrientes	78,20%
NEA	Formosa	69,70%
NEA	Misiones	68,70%

Fuente: Elaboración propia en base Censo Indec 1991.

Las características, que adopto el mercado eléctrico nacional a partir de la sanción de la Ley N° 24.065, favorecieron la creación de un sistema relativamente más homogéneo, ya sea para la provisión de energía como para los aspectos particulares de los negocios, que permitieron implementar un avance más acelerado de la privatización del sector eléctrico.

inversiones extranjeras, que otorgaban a los inversores extranjeros la posibilidad de dirimir conflictos en tribunales arbitrales en el ámbito internacional. De esta forma en el Gobierno de Menem se ratificaron 47 tratados bilaterales, de los 56 firmados durante toda su gestión. Los restantes fueron ratificados en el periodo de Fernando De La Rúa.

Antes de analizar el impacto de la privatización en las provincias, y tomando como ejemplo las regiones con menor crecimiento relativo del país, es importante comparar los datos inter-censales (1991-2001), para destacar la variación porcentual de la cobertura del servicio, luego del programa de privatización del sector.

Cuadro N° 3.3	Cobertura de Servicio Eléctrico. Según Viviendas 2001	
Región	Jurisdicción	Energía Eléctrica
NOA	Catamarca	94,80%
NOA	Jujuy	93,40%
NOA	La Rioja	93,40%
NOA	Salta	90,20%
NOA	Sgo. Del Estero	77,60%
NOA	Tucumán	96,70%
NEA	Chaco	87,10%
NEA	Corrientes	89,20%
NEA	Formosa	84,40%
NEA	Misiones	88,70%

Fuente: Elaboración propia en base Censo Indec 2001.

3.4.1 Alcance del programa privatizador del Sector de Energía Eléctrica en las Provincias

Como se adelantaba más arriba, el proceso de privatizaciones conto con el consenso de una parte importante de la población, debido al evidente deterioro en la calidad de servicios brindado por las empresas publicas en periodos anteriores, particularmente en la segunda mitad de la década del ochenta, contexto signado por restricciones fiscales, falta de presupuesto, de personal y calidad de servicio, de manera que la estrategia privatizadora tuvo un éxito relativo. Tan solo pocas experiencias en el plano provincial (como el caso de EPE en Santa Fe, y EPEC en Córdoba) se observó una mayor resistencia, obstaculizando la implementación del programa de privatizaciones en el sector eléctrico.

Las transferencias del sector de electricidad hacia el sector privado en las jurisdicciones provinciales, toman un marcado impulso entre el periodo 1995-1998, en donde trece provincias concesionaron la principal empresa de distribución de electricidad.

Cuadro N° 3.4

Privatizaciones	Energía Eléctrica
1991-1994	San Luis
1995-1998	Formosa, La Rioja, Sgo. Del Estero, Tucumán, Catamarca, San Juan, Entre Ríos, Salta, Rio Negro, Jujuy, Buenos Aires, Mendoza.
Total de Jurisdicciones	13

Fuente: Elaboración propia en base a Proy. ANPCyT PICT 2003 N° 14074. Flacso Área de Economía y Tecnología.

De esta manera podemos observar que el proceso de privatizaciones se fue expandiendo en todas las jurisdicciones provinciales en forma relativamente homogénea. Al finalizar el proceso de transferencias se constata el predominio de Sociedades Anónimas de capital privado, con fuerte presencia de capitales extranjeros.

Para el caso a fines de 2001, las sociedades anónimas de capital privado prestaban el servicio al 66,0% del total de hogares, mientras que las empresas estatales lo hacían al 18%. (Azpiazu 2008: pp. 46-48).

Cuadro N° 3.5. Usuarios residenciales según tipo de empresas prestataria de servicio público de energía eléctrica. Diciembre de 2001.

Tipo de Empresa	Censo Nacional de Población 2001
	Porcentajes
SA de capital privado	66,0%
SA de capital extranjero	60,6%
SA de Capital Privado Nacional	5,4%
Empresas Estatales	18,6%
Empresas Municipales y Cooperativas	1,90%

Fuente: Elaboración propia en base a Proy. ANPCyT PICT 2003 N° 14074. Flacso Área de Economía y Tecnología.

El caso de la cobertura en la prestación del servicio de energía, es superior a otros servicios públicos, al momento de la transferencia a manos privadas la expansión tiene relación directa con la insatisfacción precedente al programa de privatización.

Jurisdicciones	Cobertura (%)Periodo Inter-censal	
	1991	2001
Misiones	68,70%	88,70%
Sgo. Del Estero	62,90%	77,60%
Chaco (empresa estatal)	70,90%	87,10%
Formosa	70,90%	87,10%

Fuente: Elaboración propia en base a Proy. ANPCyT PICT 2003 N° 14074. Flacso Área de Economía y Tecnología

En la década de los noventa la distribución de energía eléctrica dejó de lado la prestación histórica, para dar lugar al ingreso de capitales privados en la mayoría de las prestadoras. Las provincias argentinas fueron aceptando las reformas, aunque algunas jurisdicciones han permanecido las prestadoras tradicionales ya sean empresas públicas, o cooperativas.

El origen de las privatizaciones en el sector eléctrico, se produjo a partir del proceso de segmentación de los Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)²⁷, en 1992, y a partir de allí el Estado Nacional procede a transformar de manera radical, la organización institucional y operativa del mercado eléctrico argentino.

En las provincias se produjo esta transformación entre el periodo 1993-1998, en donde el periodo 1995-1996, se desarrolla la mayor concentración, diez de las 13 jurisdicciones transfieren el servicio de manera rápida, puesto que el tiempo entre la sanción del marco regulatorio y la efectiva transferencia fue menor a un año, a excepción de Buenos Aires, Mendoza y Rio Negro.

²⁷

Esta empresa estatal fue subdividida en tres unidades de negocios, de las cuales dos fueron privatizadas en agosto de 1992 (EDENOR y EDESUR) y la siguiente (EDELAP) posteriormente. Para profundizar ver el trabajo de Azpiazu 2008. Flacso.

Cuadro N° 3.6 Empresas privatizadas, según fecha transferencia, normativa, y prestador anterior

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Sigla	Fecha de Transferencia	Prestador Anterior	Marco Regulatorio Original
Catamarca	Empresa Distribuidora de Energía Catamarca	EDECAT	Enero de 1996	Dirección de Energía de Catamarca (DECA)	Ley 4.834 de 1995
Entre Ríos	Empresa Distribuidora de Electricidad de Entre Ríos	EDEERSA	Mayo de 1996	Empresa Provincia de Energía de Entre Ríos (EPEER)	Ley 8.916 de 1995
Formosa	Empresa Distribuidora de Electricidad de Formosa	EDEFOR	Febrero de 1995	Agua y Energía Eléctrica/Dirección de Energía de la Provincia de Formosa (DPEF)	Ley 1.121 de 1994
Jujuy	Empresa Jujueña de Energía	EJESA	Diciembre de 1996	Dirección de Energía de Jujuy (DEJ)	Ley 4888 de 1996
La Rioja	Empresa Distribuidora de Electricidad de la Rioja	EDELAR	Junio de 1995	Empresa Provincial de Energía de La Rioja (EPELAR)	Ley 6.036 de 1994
Mendoza	Empresa Distribuidora de Electricidad de Mendoza	EDEMSA	Agosto de 1998	Energía Mendoza Sociedad del Estado	Ley 6.497 de 1997
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Atlántica	EDEA	Junio de 1997	Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires S.A (ESEBA SA)	Ley 11.796 de 1996
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Norte	EDEN	Junio de 1997		
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Sur	EDES	Junio de 1997		
Río Negro	Empresa de Energía de Río Negro	EdERSA	Agosto de 1996	Energía de Río Negro Sociedad del Estado (ERSE)	Ley 2.882 de 1995
Salta	Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta	EDESA	Agosto de 1996	Dirección de Energía de Salta (DES)	Ley 6.819 de 1996
San Juan	Energía San Juan	ESJ	Enero de 1996	Servicios Eléctricos Sanjuaninos Sociedad del Estado	Ley 6.668 de 1995
San Luis	Empresa Distribuidora de San Luis	EDESAL	Marzo de 1993	Servicios Eléctricos de San Luis Empresa Provincial (SESLEP)	Ley 4.966 de 1992
Santiago del Estero	Empresa Distribuidora de Electricidad de Sgo del Estero	EDESE	Enero de 1995	Agua y Energía Eléctrica	Ley 6.054 de 1994
Tucumán	Empresa de Distribución de Electricidad de Tucumán	EDET	Agosto de 1995	Empresa de Energía de Tucumán	Ley 6.608 de 1994
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte	EDENOR	Septiembre de 1992	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	Ley 24.065 de 1992
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora Sur	EDESUR			
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora La Plata	EDELAP	Diciembre de 1992		

Fuente: Azpiazu, Bonfiglio y Nahon (2008). Proyecto ANPCyT 2003. Economía y Tecnología. FLACSO

En líneas generales, la prestación del servicio por parte de las empresas abarca la casi totalidad del territorio provincial, a excepción de aquellas jurisdicciones en las que el servicio los prestan cooperativas, u otras modalidades. En tan solo cinco provincias (Catamarca, La Rioja, Salta, San Luis y Tucumán), la prestación se produce en todo el territorio, incluso las zonas rurales o mercado disperso.

Cuadro N° 3.7 Empresas privatizadas. Adjudicación, Plazo de Concesión. Usuarios

Jurisdiccion	Sigla	Criterio de Adjudicacion	Plazo de Concesion	Hogares (2001)
Catamarca	EDECAT	Mejor Oferta Economica por Acciones	50 años	71.339
Entre Rios	EDEERSA	Mejor Oferta Economica por Acciones	40 años	201.199
Formosa	EDEFOR	Mejor Oferta Economica por Acciones	40 años	88.903
Jujuy	EJESA	Mejor Oferta Economica por Acciones	55 años	90.306
La Rioja	EDELAR	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	66.091
Mendoza	EDEMESA	Mejor Oferta Economica por Acciones	30 años	243.493
Buenos Aires	EDEA	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	370.281
Buenos Aires	EDEN	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	262.279
Buenos Aires	EDES	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	138.858
Rio Negro	EdERSA	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	113.842
Salta	EDESA	Mejor Oferta Economica por Acciones + Bonificacion por plan de inversiones	50 años	188.987
San Juan	ESJ	Mejor Oferta Economica por Acciones	50 años	134.725
San Luis	EDESAL	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	95.016
Santiago del Estero	EDESE	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	111.028
Tucuman	EDET	Mejor Oferta Economica por Acciones	90 años	280.773
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	1.982.979
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	1.814,61
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	Mejor Oferta Economica por Acciones	95 años	240.391

Fuente: Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Proyecto ANPCyT 2003. Economía y Tecnología. FLACSO

El proceso de selección de las concesionarias, consistió en la presentación de dos sobres, en el primero se evaluaba los antecedentes de la firma y la oferta técnica, y en el segundo, la oferta económica, siempre que hayan sido preseleccionados los oferentes.

Como se representa en el cuadro 3.7 el criterio adoptado fue la mejor oferta económica por las acciones de las empresas. Tan solo en la provincia de Salta, se considero un requisito adicional, la presentación de un plan de inversiones.

El modelo de regulación por objetivos, con relación a las inversiones, dejaba en manos de las empresas, las decisiones referidas a la formación del capital, a excepción de Salta, en las demás no se exigió planes de obras como un adicional mas para la selección de los operadores.

Con respecto al plazo de concesión, se observa una mayor heterogeneidad, debido a que los contratos son de 30 años o de 95 años en la mayoría de los casos.

Es importante aclarar en este punto, las diferencias de escala entre las prestadoras. Buenos Aires, (EDENOR y EDESUR), priman sobre el resto con una cantidad de usuarios de 1,8 millones en 2001 cada una de las prestadoras. En tercer lugar EDEA, distribuidora de Buenos Aires, con 300 mil usuarios. Las restantes prestadoras se encuentran por debajo de los 300 mil usuarios domiciliarios.

A pesar del impacto que tuvo el programa privatizador del sector eléctrico en la mayoría de las provincias, existieron diez jurisdicciones, en donde el régimen de prestación no se modificó, continuado la modalidad de la prestación a cargo de entidades públicas y cooperativas. Dentro de este grupo es preciso destacar dos prestadoras que hacia la actualidad son unas de las más grandes del país, la empresa de energía de Córdoba (EPEC) y la de la provincia de Santa Fe (EPE).

Estas empresas a pesar del impulso privatizador, lograron mayor resistencia a los embates. Constituían empresas muy atractivas para los capitales privados, por el nivel de desarrollo económico de sus territorios, pero la movilización de sindicatos y trabajadores obstaculizaron el proyecto de privatización.

Cuadro N° 3.8 Empresas Públicas y Cooperativas.

Jurisdiccion	Nombre de la empresa	Tipo de Sociedad	Inicio de Actividades	Prestador Anterior	Hogares (2001)
Empresas Provinciales					
Misiones	Electricidad de Misiones (EMSA)	Sociedad Anonima	Septiembre de 1968	-	104.690
Chaco	Servicios Energeticos del Chaco Empresa del Estado provincial (SECHEEP)	Sociedad del Estado	Noviembre de 1973	Empresa Provincial de Energia de Chaco (EPECH)	172.326
Cordoba	Empresa Provincial de Energia de Cordoba (EPEC)	Sociedad del Estado	Abril de 1953	Comision Administradora del Servicio Publico de Electricidad (CASPE)	562.602
Santa Cruz	Servicios Publicos Sociedad del Estado (SPSE)	Sociedad del Estado	Octubre de 1980	Agua y Energia Electrica	49.078
Santa Fe	Empresa Provincial de Energia de Santa Fe (EPE)	Sociedad del Estado	Febrero de 1987	Direccion Provincial de Energia (DPE)	725.142
Corrientes	Direccion Provincial de Energia de Corrientes (DPEC)	Ente Autarquico	Abril de 1981	Agua y Energia Electrica	164.803
Neuquen	Ente Provincial de Energia del Neuquen	Ente Autarquico	Febrero de 1983	Agua y Energia Electrica	38.650
Tierra del Fuego	Direccion Provincial de Energia (DPE)	Ente Autarquico	Julio de 1972	Cooperativa Limitada de Consumo Popular de Electricidad y Servicios Anexos de Ushuaia	13.811
Cooperativas					
Chubut	Coop. Electrica de Consumo y Vivienda Ltda.	Cooperativa	1959	Usina Electrica San Martin	25.558
La Pampa	Coop Popular de Electricidad de Santa Rosa	Cooperativa	Octubre de 1935	Compañía Sud-Americana de Servicios Publicos Sociedad Anonima	38.278
La Pampa	Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda.	Cooperativa	Diciembre de 1980	Agua y Energia Electrica	18.435

Fuente: Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Proyecto ANPCyT 2003. Economía y Tecnología. FLACSO

En relación con EPEC, como dijimos los intentos por privatizar la empresa, fueron frustrados, es así como distintos gobernadores desde Angelóz (1991-1995) hasta José Manuel de la Sota (1999-2003), tuvieron diversos intentos de privatizar la empresa. En 1992, se intento transformar a EPEC en una Sociedad Anónima, con participación mayoritaria estatal (S.A.P.E.M.), para abrir la empresa a capitales privados. Posteriormente el Gobierno de Ramón Mestre (1995-1999), subdividió la empresa estatal en una de distribución y generación respectivamente, lo que produjo una fuerte resistencia del sindicato de Luz y Fuerza.

En 1997, se crea el Marco Regulatorio Eléctrico en la provincia de Córdoba (Ley N° 8.599), que proponía la transformación plena del sector eléctrico. Hacia el año 1999, el Gobernador De La Sota, centro su objetivo en la necesidad de incorporar capitales privados, debido a que consideraban que EPEC era inviable. En el año 2000 se declara a EPEC sujeta a incorporación de capital privado por medio de la ley 8.837, la misma incluyó la venta de pliegos bases y condiciones para el año siguiente, pero la crisis de convertibilidad dificultó el financiamiento para el proyecto.

En la provincia de Santa Fe, en los periodos de gobierno de Carlos Reuteman, (1991-1995, 1999-2003), se sanciona la ley N° 10.798, de Reforma del Estado provincial, en la cual se establecía que la empresa de energía quedaba sujeta a privatización. Pero en el año 2001, la coyuntura económica del país, la oposición sindical, hicieron que fracasara el proyecto de privatización de la empresa santafesina.

En síntesis, el grupo de empresas estatales o cooperativas, tienen una naturaleza distinta, a diferencia de EPE y EPEC, que son empresas de mayor magnitud, por la cantidad de usuarios del servicio, las demás constituyen en general un reducido conjunto que fueron menos atractivas para el capital privado.

Solo en el caso de la provincia de La Rioja y Catamarca, a pesar de pertenecer a ese grupo reducido medido por el nivel de usuarios, eso no constituyó un impedimento para la privatización de sus respectivas empresas de distribución eléctrica.

3.4.2 Participación del Capital privado y empresas Transnacionales

Los grupos empresarios de capital extranjero y nacional, que se involucraron en el plano de las jurisdicciones provinciales, se debió al esquema regulatorio favorable a sus intereses y la estabilidad de la moneda, eran incentivos para la inserción de los capitales extranjeros a través del programa de privatizaciones.

3.9 Composición de los Consorcios originales y Empresas Privatizadas.

Jurisdicción	Sigla de las Empresas	Composicion de Consorcios Originales
Catamarca	EDECAT	IATE 90% Y PPP 10%
Entre Rios	EDEERSA	CMS Electric & Gas Company (EEUU) 36% Astra: 18,9% Banco Galicia y Buenos Aires: 10,8% Gualtieri 9,9% Williams International Investmente Vent (Cayman) 5,4% Cooperativa Electrica de Bariloche 2,3% y PPP 10%
Formosa	EDEFOR	IATE 30% Argon (Francia) 30% Eleprint 30% y PPP 10%
Jujuy	EJESA	EDET 48%, Cartellone Construcciones 6% Cia. Gral. De Electricidad (Chile)6% FATLyF 30% Y PPP 10%
La Rioja	EDELAR	Exxel Group (EEUU) 81% Union FENOSA (España) 9% y PPP 10%
Mendoza	EDEMSA	Edf Int (Francia) 23% Credit Lyonnais (Francia) 14,2% Saur International (Francia) 7,7% IADE 6,1% Estado Provincial 39% y PPP 10%
Buenos Aires	EDEA	United Utilities International Ltd. (Inglaterra) 41% Camuzzi (Belgica-Luxemburgo) 29% CEI Citicorp (EEUU) 19% Loma Negra 10% y PPP 10%
Buenos Aires	EDEN	AES Corp. (EEUU) 57% cea Operating Argentina SA (EEUU) 33 % Y PPP 10%
Buenos Aires	EDES	AES Corp. (EEUU) 57% cea Operating Argentina SA (EEUU) 33 % Y PPP 10%
Rio Negro	EdERSA	SAESA (Chile) 45% Camuzzi (Belgica-Luxemburgo) 27% CEI Ctcorp (EEUU) 9% Cemento Portland 9% y PPP 10%
Salta	EDESA	Exxel Group (EEUU) 81% Union FENOSA (España) 9% y PPP 10%
San Juan	ESJ	Emec (Chile) 66% e Hidroandes (Chile) 34%
San Luis	EDESAL	Exxel Group (EEUU) 81% Union FENOSA (España) 9% y PPP 10%
Santiago del Estero	EDESE	Houston Power (EEUU) 90% Y PPP 10%
Tucuman	EDET	Cartellone Construcciones 64,5% Cia. Gral. De Electricidad (Chile) 12,75% Cia. Nac. De Fuerza Electrica (Chile) 12,75% y PPP 10%
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	EdF International (Francia) 28,4% Astra 9,8% Hidroelectrica del Ribagorzano (España) 9% Morgan Guaranty Trust (EEUU) 7,2% Saur Int. Francia 3,3% Endesa (Chile) 4,1% Endesa (España) 20,2% Inversores Int. (ADR) 8% Y PPP 10%
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR	Perez Companc 16,9% Chiletra (Chile) 26,5% Enersis (Chile) 32,7% Endesa Chile 0,5% Chispa (Chile) 2,7% Los Almendros (Chile) 1,2% Luz y Fuerza 1,2% Elesur (Chile) 0,6% Energy Power (EEUU) 5,1% Y PPP 10%
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	Houston Power Co. (EEUU) 62,5 % Techint 27,5% y PPP 10%

Fuente: Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Proyecto ANPCyT 2003. Economía y Tecnología. FLACSO

El cuadro nos muestra, como el capital extranjero participo en casi todos los consorcios originales, como socio mayoritario y minoritario, con la única excepción de EDECAT empresa catamarqueña de menor escala, en donde el consorcio original estuvo compuesto en la mayoría (90%) por accionistas locales. Por otro lado es posible verificar además del extenso número de empresas transnacionales, la presencia de entidades financieras, como el JP Morgan en EDENOR por ejemplo.

En cuanto los grupos nacionales, su involucramiento fue a partir de participaciones mayoritarias, como el caso de EDECAT, EDEFOR, EDET y EJESA en donde los capitales nacionales fueron los principales accionistas. En las primeras a

través de IATE del grupo Taselli y en las restantes, a través de José Cartellone Construcciones.

Es preciso mencionar, que los incentivos del esquema regulatorio, incidieron más que las particularidades, observadas en la escala de empresas prestadoras, tal es el caso de las concesiones de distribuidoras como en Santiago del Estero, Formosa y Misiones, que pese a que poseían una menor cobertura, no fue un obstáculo para el interés del capital privado de participar mayoritariamente en el programa privatizador.

3.4.3 Crisis de la Convertibilidad, re-estatizaciones y renegociaciones de contratos.

En el proceso de negociación llevado a cabo a partir de la sanción de la ley de emergencia N°25.561, en el ámbito sub nacional produce cambios de manos en la participación mayoritaria de las acciones hacia el interior de los operadores del sector energético. Salvo un caso excepcional de re estatización.

Con el advenimiento de la crisis de la convertibilidad las empresas sufren cambios en su estructura de capital. En 2003 la PSG (EEUU) accionista del 90% del capital de EDERSA de la provincia de Entre Ríos, abandona la concesión del servicio. El periodo de concesión duro tan solo dos años.

El gobierno de Entre Ríos, a través del Decreto N° 151/03 ordeno la incorporación de un operador técnico y un inversor con solvencia. En marzo del mismo año, ante la falta de cumplimiento de este requisito, se ejecuta la garantía y se convoca a nueva licitación, a través del Decreto N° 798/04. Los pliegos respectivos fueron comprados por siete firmas, y ninguna de las respectivas, presento oferta por las acciones de modo que la licitación se declaro desierta.

La prestadora EDERSA a poco de tomar posesión tenía una deuda en el exterior alrededor de 80 millones de dólares, con plazo de cancelación en 2004. Por esta razón el gobierno de Entre Ríos, estableció que el ganador de la licitación debía depositar 20 millones de dólares, y tenía un plazo de 250 días, para cancelar la deuda. Ante el impedimento de privatizar nuevamente la prestadora, por medio del Decreto N° 2154/05 se establece la re-estatización de EDERSA, como Sociedad Anónima con el 90% de las acciones en manos del Estado.

En este sentido, medios gráficos nacionales²⁸ reflejaron el crecimiento de la intervención de empresas de servicios públicos:

“Al ritmo de duros cuestionamientos a las concesionarias, creció en los últimos meses el desembarco del Estado en las empresas prestadoras de servicios públicos en las provincias. (...) luego de que los Gobernadores, denunciaron supuestos incumplimientos del contrato por parte de empresas-en manos privadas- en materia de inversiones y calidad de prestación, y en medio de fuertes críticas de los usuarios por las deficiencias en el servicio. En la vereda empresaria, en líneas generales, el tironeo se dio en medio de irresueltos reclamos de subas de tarifas para hacer frente a los crecientes costos en el cumplimiento de la vital tarea. La intervención estatal entraña sus riesgos, sobre todo si se tienen en cuenta las crecientes urgencias financieras que atraviesan buena parte de las arcas provinciales. (...) Este año es, en rigor, prolífico respecto del avance del Estado sobre las empresas de servicios en distintas provincias-tras el extendido proceso de privatización desarrollado en la década de los noventa”. (Diario ámbito Financiero 2009)

El contexto macroeconómico post - convertibilidad en Argentina, se genera un intenso cambio de manos entre capitales de algunas empresas extranjeras. Por entonces, los problemas de la calidad en la prestación del servicio, la imposibilidad de renegociación de tarifas, contribuyeron al deterioro de este proceso.

La salida de empresas extranjeras (PSEG, Electricite de France, GPU, Sour International Credit, Lyonnais, Houston Energy, United Utilities International Ltd. Y Pérez Compañc), resulta menos compleja ante el interés por ingresar o aumentar su participación en el sector eléctrico tanto de grupos nacionales, (Dolphin, Pampa Holding, Desarrollo y Gestion, IADE, Ick, Coinuest) o extranjeros (AES, Camussi, Nextar, Ashmore, HSBC, y JP Morgan).

En esta etapa, surgen los denominados fondos de inversión nacionales y extranjeros. El endeudamiento particularmente externo de las prestadoras fue el detonante que abrió las puertas a aquellos tenedores de deuda o bien a las firmas con experiencia en reestructuraciones financieras con posibilidades de realizar un reordenamiento de las firmas para luego transferir las acciones.

En lo que respecta a las renegociaciones contractuales, en el ámbito subnacional presenta diferentes aspectos. Existen cuatro tipos con relación a la naturaleza, la intensidad y sus resultados, siendo el caso de la provincia de Mendoza especial, pues la

²⁸ Para ampliar Véase; Diario Ámbito Financiero. Sección: Ámbito Nacional, p.22 del 19 de Octubre de 2009 “Crece Intervención estatal en empresas de Servicios”- autora Silvina Cristal.

renegociación del contrato de concesión involucra la modificación de aspectos claves del marco regulatorio del sector en la provincia.

Los demás ejemplos, como Buenos Aires y Santiago del Estero muestran la presencia de un sub-grupo de provincias, que con sus matices propias han subordinado la renegociación a la que en paralelo fue desarrollando el Estado Nacional con las empresas EDENOR, EDESUR y EDELAP.

Otro conjunto de provincias, como Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán, arribaron a acuerdos integrales, con sus respectivas concesionarias, cuyas medidas acordadas se debían hacer efectivas en el año 2008.

En las provincias de Formosa, La Rioja, San Juan y San Luis, lograron acuerdos parciales, y transitorios, en cuyo caso, se previó llevar a cabo la revisión integral hacia el año 2008.

Para graficar los diversos procesos de renegociación de contratos en las jurisdicciones provinciales, se presentan los distintos tipos de acuerdos alcanzados entre las empresas y las provincias.

Cuadro N° 3.10: Renegociación contractual según jurisdicción, tipología y resultados

Jurisdiccion	Renegociacion Contractual (Adhesion a la ley N° 25561 Emergencia Economica	Tipologia	Resultados
Mendoza	Ley Prov. N° 6.976 -Decreto Regl. N° 487/02	Comision Renegociadora de los Contratos de Servicios Publicos en el ambito del Ministerio de Obras Publicas 2005 Firma de Carta de Entendimiento entre el Estado Provincial y EDEMSA	Aumenta el Valor de Distribucion en 38,5%, incremento en la tarifa final de 12,94% (2006 a 2008) Compromiso de Inversion por parte de la Empresa de 54 millones de pesos. Se deja sin Efecto reclamos y demandas ante el CIADI, por parte de los accionistas mayoritarios. Cancelacion de Deuda de la Prov. por 10 millones de pesos con la empresa, al igual que las multas 6,5 millones se destinan a obras para el sector.
Sgo del Estero	Ley 6,612 (2007)	Salida de una firma Transnacional (Houston Energy) vende el 90% de la acciones de EDESE a inversores locales Grupo ICK	El Estado Prov. Definio la paralización del proceso de neogociacion 2007-2008 no revision de las tarifas quinquenales, suspende la aplicación de multas. Solo se aplican las modificaciones estacionales
Buenos Aires	Ley Prov. N° 12.858 Decreto N°1175/02	Crea la Comision Especial para la evaluacion del Impacto de la Crisis en las tarifas y Contratos de Servicios Publicos, Protocolo de Entendimiento con EDEN, EDES Y EDEA. (Dec. N° 2862/05 y 1128/06) Dos años a partir de la suscripcion se permitio la revision tarifaria.	El Estado Prov. Recurrio a apertes del Fondo de Compensaciones tarifaria y Fondo de Subsidio para copensacion regional de tarifas a usuarios finales. La renegociacion de los contratos estuvo asociada a los acuerdos del Estado Nacional, con EDENOR EDESUR Y EDELAP, como asi tambien la renuncia de las demandas judiciales en tribunales internacionales

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto ANPCyT 2003 Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Economía y Tecnología – FLACSO

Jurisdiccion	Renegociacion Contractual (Adhesion a la ley N° 25561 Emergencia Economica)	Tipologia	Resultados
Catamarca	Ley Prov. N° 5.064 Resolucion N° 186/02. Acta acuerdo de renegociacion contractual de servicios publicos en 2006	Renegociacion Contractual Parcial	Mantenimiento del regimen Tarifario vigente desde el 2001, hasta julio de 2007. Agosto de 2007 se autoriza a la empresa a aplicar en forma provisoria y automatica un incrementeo de 24% sobre los costos de distribucion, (un 8/9% sobre las tarifas de usuarios finales)
Jujuy	Decreto Acuerdo N° 4.693/02 y articulo 1 de la ley prov. N° 5301	Acuerdos Parciales. Carta de Entendimiento, (Dec. N° 4.484/05) Adenda a carta de Entendimiento (Establecen renegociacion y revision de tarifa) 2da Carta de Entendimiento, y finalmente 2006 Se firma Acta de de Renegociacion contractual Integral	Implicaron un incremento de 20% como recomposicion de los costos de Distribucion y comercializacion. Se incorpora la tarifa social, a cargo del Estado prov. Para usuarios vulnerables, Criterio para la tarifacion progresivo (cargo fijo unico y cargos variables crecientes de acuerdo al nivel de consumo) Se desiste de todas las Demandas en nuestro pais y en el Exterior. Los incrementeos tarifarios para el 2008 llegarian a 22/29% residenciales y un 40% para industriales y comercial.

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto ANPCyT 2003 Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Economía y Tecnología – FLACSO

Jurisdiccion	Renegociacion Contractual (Adhesion a la ley N° 25561 Emergencia Economica)	Tipologia	Resultados
Salta	Acta Acuerdo 2004	-	Se incrementa las tarifas finales, en un promedio de 12%. En 2006 nueva recomposicion de tarifas (16,75% retroactivas a octubre de 2005). Se trata de ajustes anuales que tienen en cuenta la evaluacion de los costos operativas a traves de indice testigos
Tucuman	Ley N° 7.195	Dec. N° 2066/02. Se encarga al Ministerio de Economia a llevar a cabo la renegociacion con la Distribuidora EDET. En 2005 Dec. N° 1402 se establecen las normas de procedimiento para la renegociacion de contrato con EDET. 2005 Carta Entendimiento y Adenda de Renegociacion Integral. 2007 Adenda a carta de entendimiento. (Ley 7.892)	Se establecieron incrementos de la tarifa promedio del 7%. Atraves del acta de renegociacion integral de 2007, se incrementa la tarifa en 7% retroactivo a 2006 y un 10% adicional a aplicarse en 2007. En total se acumula un aumento del 25,2%. Lo cual le permitio a la concesionarioa realizar las inversiones incumplidas y mejorar la calidad del servicio
La Rioja	-	En 2005 se anuncia un incremento de la tarifa a usuarios que consuman mas de 250kw. El aumento no fue convalidado y el Estado Provincial decide subsidiar a la Empresa por 1 millon de pesos por mes, se hace cargo de obras e inversiones.	En 2006 Finalmente se otorga un incremento de 15,2% en la tarifa final obligando a la concesionaria a destinar el 50% de nuevos ingresos a obras y mejorar la calidad del servicio.

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto ANPCyT 2003 Azpiazu, Bonofiglio y Nahon (2008). Economía y Tecnología – FLACSO-

Las empresas de servicios públicos han evolucionado de manera diferentes en estos últimos años, existen características comunes, que alteraron el desenvolvimiento de las mismas luego de la crisis de fines de 2001. Los hechos que hicieron eclosión y afectaron a los empresas, fueron el cambio en los precios relativos, las modificaciones

en los marcos regulatorios y contractuales, el congelamiento de las tarifas en pesos, el contexto de inflación y la reducción de la rentabilidad.

En este sentido el diseño regulatorio jugó un importante papel, para entender en qué condiciones llegan las empresas a esta situación. Tal es el caso de los compromisos explícitos en materia de inversión para ser cumplidos a lo largo del periodo de concesión, las empresas podían postergarlos para mejorar su flujo de fondos, por el contrario si la inversión se encuentra implícita en las metas de calidad de servicios (como los acuerdos arribados en el sector eléctrico, en varias provincias), las empresas no tienen margen de maniobra. (Gerchunoff et al., 2003).

Por aquel entonces, luego del abandono de la convertibilidad, el gobierno se enfrentaba a tres opciones con respecto a su relación con las empresas privatizadas. En primer lugar, sostener las tarifas en dólares, es decir respetar las reglas contractuales previas al 2001. En segundo lugar congelar las tarifas en pesos. Y en tercer lugar, modificar reglas y normas, es decir re-negociar.

En la primera opción, mantener las reglas contractuales previas, generaba un costo alto, por la depreciación de la moneda, con la consiguiente suba en el precio del servicio público. En cuanto a la segunda, congelamiento de las tarifas, involucraba un costo jurídico alto producto de la vigencia de los tratados de protección de las inversiones externas, rubricados con la mayoría de los países de procedencia de accionistas mayoritarios en las diversas empresas, lo que implicaba un proceso de desinversión, poniendo en riesgo la continuidad en la prestación del servicio. Por último la tercera opción, referida a la renegociación de contratos, la mayoría de las empresas lograban cubrir sus costos operativos, pero el principal problema existía en las dificultades para afrontar sus deudas en moneda extranjera, que alteraban la situación patrimonial y financiera. (Gerchunoff et al., 2003).

En años anteriores, las empresas podían recurrir a financiamiento externo, mayormente empresas de capital extranjero que se encontraban insertas dentro del circuito financiero internacional. Cuando se produce el colapso en el escenario macroeconómico, las empresas ven menguada su capacidad de pago, e intentan transferir de manera frustrada al Estado Nacional y los Estados Provinciales respectivamente, sus compromisos financieros internacionales.

En fin, el impacto pos-convertibilidad estuvo caracterizado por un proceso de renegociación de contratos, con las empresas privatizadas, demandas por parte de las mismas en tribunales arbitrales internacionales, principalmente el CIADI, en reclamo de las reglas contractuales previas a la crisis del 2001, y el proceso posterior de cambios de manos en los accionistas, como también en procesos de re-estatización de las empresas en algunos casos provinciales, como ocurrió en la provincia de Catamarca.

Capítulo IV

Características de la regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica en la Provincia de Catamarca

“Los gobiernos no solo pueden (o cualquiera que sea la forma verbal de ese enfoque) también resuelven. La formación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad, e implica decidir y conocer. El proceso de elaboración de políticas (...) va mas allá de decidir que deseos hay que satisfacer, para incluir los problemas de saber quién podría desear algo, que se desea, que debería desearse y como convertir incluso el acuerdo general más asequible en una acción colectiva concreta. Este proceso es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros”²⁹

²⁹ Hugh Hecló (1984), en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Año 2007 pág. 177 Ed. Proyecto Modernización del Estado. JGM. Buenos Aires.

La finalidad de este capítulo es comprender las características de la variable capacidad de gestión estatal en la regulación del servicio público del sector eléctrico, a partir de las dimensiones de la misma.

Si bien entendemos que la capacidad del organismo regulador, se basa en el grado de cumplimiento de las funciones que motivaron su creación, es decir regular y controlar la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica, dicha capacidad no depende en forma exclusiva de los elementos internos de la agencia.

Es preciso explorar las relaciones que mantienen con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, como también las reglas de juego que constituyen la estructura de incentivos y restricciones de dichos actores.

Así, la razón de este capítulo, consiste en caracterizar la capacidad de gestión estatal en la regulación de la energía eléctrica en la provincia de Catamarca, dividiendo el capítulo en tres apartados en función de tres dimensiones de la variable expuesta en el marco teórico de la investigación.

El primer apartado intentará describir, las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en la regulación (dimensión relacional). El segundo versará sobre el desarrollo del Ente Regulador de Servicios Públicos y Otras Concesiones (dimensión interna), y el tercero acerca de las relaciones del ente regulador con los principales actores involucrados en la regulación (dimensión externa).

4.1- Las Reglas de Juego

En la dinámica de la regulación de los servicios públicos, el entramado de reglas de juego constituye el principal componente, porque nos permite comprender los límites facticos de los actores para alcanzar objetivos y realizar sus intereses, brinda conocimiento acerca de las relaciones sociopolíticas entre los mismos, lo que genera una percepción mayor acerca del alcance de sus acciones.

En este sentido nos referimos en este apartado a dos categorías que conforman las reglas de juego, un nivel agregado constituido por el proceso de determinación de las reglas de juego, vinculado a los consensos articulados en torno al debate sobre regulación de la actividad. Por otro lado, la segunda categoría está relacionada con el proceso de formalización del marco normativo y el cambio en las reglas de juego, para interpretar las diversas circunstancias del desenvolvimiento de los actores, y los

aspectos económicos, jurídicos y políticos que influyen en el diseño de la política regulatoria.

La determinación de las reglas de juego

a) Normativa Regulatoria

La provincia de Catamarca al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, procedió a privatizar el servicio de distribución de energía eléctrica, en el marco del proceso de reformas en la década del noventa.

En el año 1995 mediante la Ley N° 4835, declaró sujeta a privatización la actividad de generación, generación aislada, sub transmisión y distribución de energía eléctrica que hasta ese momento realizaba la Dirección de Energía Catamarca (DECA), normativa que facultó al Poder Ejecutivo Provincial para:

- Transferir los activos, pasivos, personal y contratos de la Dirección de Energía de Catamarca que estime pertinentes para el cumplimiento de los objetivos de la privatización, a una sociedad anónima comercial a ser creada por el Poder Ejecutivo, en Acuerdo de Ministros, que se registrará por la Ley de Sociedades Comerciales N° 19550, sus modificatorias y demás leyes, y a la que se le otorgará la concesión de la prestación de los servicios eléctricos referidos en el Artículo 1° de la citada Ley N° 4835.
- Disponer lo necesario para la venta de las acciones de la referida sociedad en licitación pública internacional, y en particular, aprobar los Pliegos de Bases y Condiciones que deberán aplicarse para transferir al Sector Privado el paquete mayoritario de la sociedad.

El 28 de julio de 1995 tras la firma del Decreto Acuerdo N°1244 y el 28 de Septiembre del mismo año con la firma del Decreto Acuerdo N° 1793, se constituyó definitivamente la Empresa de Distribución de Electricidad de Catamarca Sociedad Anónima (EDECAT S.A)

El Poder Ejecutivo Provincial, a través del Decreto Acuerdo N° 528/1995, dispuso el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional para la venta del noventa por ciento (90%) de las acciones correspondientes a EDECAT S.A., la que de acuerdo al

procedimiento de privatización ordenado, serían transferidas a la empresa que finalmente resulte adjudicataria en dicho concurso.

En dicho concurso resultó adjudicatario IATE S.A., quien por aplicación de la normativa que rigió la privatización de los servicios eléctricos comprendidos en el citado artículo 1º de la Ley Nº 4835, firmó con la Provincia de Catamarca: El Contrato de Transferencia, mediante el cual se le transfirió la totalidad de las acciones Clase «A» y «B» de EDECAT S.A. que, en conjunto, eran representativas del noventa por ciento (90%) de su capital social.

El contrato de Concesión para que EDECAT S.A. se haga cargo de la prestación en forma exclusiva del Servicio Público de Distribución Eléctrica en el Mercado Concentrado de la Provincia de Catamarca y un contrato de prenda sobre las acciones Clase «A» adjudicadas a IATE S.A. en el marco del Concurso Público Nacional e Internacional para la venta del noventa por ciento (90%) de las acciones correspondientes a EDECAT S.A. convocado por el Poder Ejecutivo Provincial por Decreto Acuerdo Nº 528/1995, en cumplimiento del Art. 2º de la Ley Nº 4835 y complementarias.

En síntesis en el año 1995 con la sanción de las leyes 4834 –Ley Provincial de Energía Eléctrica-; y 4835 –Privatización del sector eléctrico provincial- y 4836 –Ley de Creación del Enre (Ente de regulación de servicios públicos y otras concesiones), se produce la transformación del Estado en materia de prestación de servicios públicos³⁰.

b) Condiciones de transferencia del servicio público de energía eléctrica en la Provincia.

La prestación de los servicios públicos a cargo de empresas privadas tuvo su origen, como lo desarrollamos en el capítulo tres, en los procesos de reforma del Estado ocurridos en el país en la década del noventa. En igual sentido, tal como lo menciona el Director³¹ del Ente Regulador de la Provincia de Catamarca:

³⁰ En el caso del servicio de agua potable, la Provincia dictó la Ley 4963 -Marco Regulatorio de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales-, mediante el cual dispuso la reorganización de su prestación, fiscalización y control. Luego el Poder Ejecutivo convocó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la adjudicación de la concesión del servicio de Agua Potable y Desagües Cloacales en los Departamentos Capital, valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, hasta entonces a cargo de la empresa provincial Obras Sanitarias Catamarca –OSCA-. El 02 de mayo de 2000, el Poder Ejecutivo Provincial adjudicó la concesión del servicio a la empresa Aguas del Valle Sociedad Anónima, suscribiendo el Contrato de Concesión el 31 de agosto de 2000.

³¹ Entrevista realizada al Dr. Luis Lobo Vergara actual Director del Ente Regulador de Servicios Públicos y otras Concesiones de la Provincia de Catamarca.

“En la práctica, la provincia se acomoda a un proceso que viene en cascada desde la nación en la década de los noventa, cuando el gobierno inicia el proceso de privatización de los servicios públicos. Esto arranca con el consenso de Washington en Estados Unidos, que establece pautas con 10 indicadores, dos o tres de ellos se relacionan con la apertura del mercado a capitales extranjeros, y la regulación de los servicios públicos como indicadores. Eso hace que se arme un paquete en Argentina y se lo promueva. Este producto de la falta de recursos que había en ese momento, para prestación de los servicios públicos en Argentina, una de las tantas crisis cíclicas que tenemos, entonces a través de la inversión extranjera se suponía que se iba a suplir esa falta de recursos. ¿Cuál es la crisis que genera?, ese modelo que se hizo en EEUU en oficinas de Washington, no contemplaron el nivel económico de los usuarios en América Latina.

Ellos traían capitales, pero como había un fin económico, ellos prestaban un servicio con mayor calidad, con eficiencia, que no tenían los países de AL. Pero a cambio querían recursos. Esto produjo la primera crisis en Argentina, lo que fue Aguas del Aconquija en Tucumán, se produce una rescisión contractual, en aguas de Aconquija donde el gobernador, en su momento promovió el no pago de la tarifa, apenas asumió, imagínate el impacto que genera. Eso terminó en una rescisión contractual, juicio en el CIADI, obviamente tuvimos que pagar 76 juicios en el CIADI, todos perdidos por la Argentina”.

Las formas sobre la cual se fue configurando las reglas de juego que posteriormente regirían el funcionamiento del servicio público, bajo el contexto de una situación de emergencia económica y social, fue dejando su impronta sobre el escenario posterior en el cambio de la institucionalidad regulatoria. Las reglas de juego del período de privatización condicionaron las modalidades de prestación y regulación del servicio público mencionado.

En líneas generales la política del sector energético provincial, en el contexto de estabilidad macroeconómica, prestó atención tanto al diseño de las privatizaciones como a la elaboración del marco regulatorio, incorporación de metas a largo plazo con objetivos de eficiencia y competitividad.

Al producirse la aprobación del marco regulatorio de energía eléctrica (Leyes N°4834, y N° 4835), se llevan a cabo las transferencias sin que entrara en funciones el Ente Regulador que si bien su creación fue en 1995. (Ley N° 4836), comienza sus actividades formalmente en el año 1996. Esta postergación en la entrada en operaciones del órgano regulador, explica en parte lo atractivo de las inversiones para las empresas.

Un elemento importante en la fijación de las reglas de juego, es la jerarquía normativa para la privatización, debido a que la creación del marco regulatorio, brinda mayor seguridad jurídica al proceso.

Con la finalidad de otorgar mayor credibilidad a la acción regulatoria por parte del Estado, fue quizás la principal razón por la cual se justifica la existencia de las agencias regulatorias formalmente independientes de la autoridad gubernamental. Tal como lo establece la ley que crea el Ente Regulador de la Provincia de Catamarca:

“...gozara de autarquía y tendrá plena capacidad jurídica para actuar en ámbitos del derecho público y privado”. (art.Nº1 Ley Nº4836)

La eficacia de mecanismos de credibilidad al sostener una política con metas a largo plazo, encuentra mayores dificultades en el ámbito público que en el privado, debido al factor electoral en el primer caso, ya que puede propiciar un cambio de gobierno, y repercutir en la direccionalidad de la elección de políticas a largo plazo.

La delegación del poder de regulación en agencias u organismos independientes del gobierno, tuvo como fundamento la necesidad de fomentar la credibilidad, sobre la continuidad de la acción política con relación a la regulación a largo plazo, en forma independiente a los ciclos políticos.

Más allá de estas cuestiones, siguiendo a Gerchunoff (*et al* 2003: 31-35), las condiciones de transferencias del servicio de energía eléctrica al sector privado, se pueden calificar como “buenos comienzos”.

En primer lugar teniendo en cuenta la elaboración de los marcos regulatorios (leyes Nº 4834 y 4835), una vez sancionadas se procede a las licitaciones y transferencias de activos, lo que lleva a la reestructuración del sector en donde se priorizan objetivos de eficiencia. En efecto, la secuencia de transferencia del servicio se respetó.

Dado que es común que en un proceso de desagregación emerjan sectores competitivos y sectores que no lo son, en el ámbito nacional el fundamento fue que en donde existió competencia se desregulo la actividad y el mercado tuvo mayor relevancia; y donde no existía la competencia, se crea para adecuar el proceso, un ente regulador (en nuestro caso a través de ley 4836) relativamente autónomo del poder político, a cargo del seguimiento de la conducta de la empresa monopólica. En igual sentido lo expresa el Director del En.re Catamarca:

“En la cuestión eléctrica tenés tres etapas, transporte, generación y distribución, lo que le corresponde a las provincias es la distribución. Son segmentos totalmente diferenciados. Eso es un modelo nacional, donde se respeta las autonomías provinciales, con respecto a la generación por una cuestión de costos y envergadura, por ejemplo a la provincia de Catamarca le sería imposible generar energía propia. Es una cuestión de inversiones, si Catamarca con regalías mineras hubiera hecho inversiones para generación. Nosotros no tenemos petróleo, no tenemos ríos para hidroeléctrica, la generación eólica, en su momento no estaba desarrollada, y en la actualidad, es inviable, porque la tarifa debería ser 4 veces más de lo que actualmente se cobra por energía convencional. Entonces Catamarca, como provincia no tiene ninguna posibilidad, a mi criterio, capaz que esté equivocado, de tener una autogeneración, porque es un sistema nacional al cual estamos interconectados, que hace que no haya una energía más económica que nos pueda convenir.

Y después por una cuestión regulatoria la generación es una cuestión federal, como esta diagramado el sistema. Vos generas acá, y no es que le generas a Catamarca, vos, tenés que entrar al sistema nacional propones tu generación al sistema y el distribuye, no serías un generador para Catamarca. Eso es independiente, de lo que pueda decir algún proyectito, que no se si es de investigación o desarrollo local, como podría ser la generación de San Antonio o la usina de Fray mamerto esquiú, (hidrocuyo).

Más allá de las cuestiones deleznable, el objetivo de poner en funcionamiento una usina hidroeléctrica es muy bueno. Es energía barata. En ese contexto se dio el proceso de privatización en Catamarca, teniendo en cuenta de que Alumbreira³² no estaba.

La distribución de (como se llama) energía interconectada del oeste no estaba, Belén, Tinogasta generaban, Antofagasta lo hace actualmente, Son obras de infraestructuras que se hicieron y que no existían y se llevo el servicio a toda la provincia, la electrificación rural no existía, te estoy hablando de nos posicionemos en la década del noventa. Hoy tenés miles de km de redes eléctricas, que no estaban, Esto se pudo hacer con fondos nacionales, y en ese contexto se da el proceso de transferencia al sector privado del servicio”³³.

En definitiva el proceso por el cual la provincia transfiere a manos privadas la prestación del servicio público de energía eléctrica, estuvo signado por problemáticas, que luego van a repercutir más adelante.

La gestión de EDECAT S.A., a pocos años de su inicio, comenzó a registrar pérdidas acumuladas en sus estados contables, como es el caso de la finalización de uno de los ejercicios³⁴, monto que ascendía a la suma de \$1.302.458, de acuerdo con

³² El Entrevistado hace referencia a Bajo la Alumbreira proyecto de explotación minera, que comienza a mediados de los años noventa.

³³ Ídem: cit. 2.

³⁴ Nos referimos al Ejercicio Contable N° 7, Ccorrespondiente al año 2001, posterior al periodo en donde se produce la primera revisión tarifaria integral quinquenal que tuvo lugar en el año 2000, a la cual EDECAT S.A. no prestó conformidad.

los balances auditados del concesionario. En este sentido la postura del Director del En.re provincial es ejemplificativa;

“...Con tanta mala suerte que a poco de arrancar entramos en la crisis. El contrato de concesión de EDECAT SA es del año 96, y tenía una etapa de transición de dos o tres años, y estamos en el 98 se desata la crisis³⁵. Y apenas se dispara la crisis, sale la ley de emergencia, a la cual la provincia adhirió, donde decía que los entes reguladores no podían tomar medidas que se extralimiten a las funciones del poder ejecutivo, porque hay un proceso de renegociación, entonces ahí quedamos nosotros, “medio en stand by” en cuanto a la función, porque ahí nomas se debería haber disparado, el incumplimiento de la empresa con respecto al plan de inversión”.

La concesionaria registraba una pérdida acumulada aproximadamente de 58 millones de pesos, en el periodo 2001-2007, que la coloca en un estado de cesación de pagos, que no pudo ser revertido por los principales accionistas de EDECAT S.A.

A pesar de estas cuestiones, la regulación establecida por la citada Ley N° 4835, ejercita la potestad de control a través del régimen de calidad de servicio, esto es el método de regulación que se encuentra establecido en la Ley Nacional N° 24.065 (a la cual la Provincia de Catamarca adhirió por Ley N° 4729) y la Ley N° 4834 de la Provincia, y también incluido en el Contrato de Concesión, se caracteriza por el hecho que la autoridad de aplicación del marco regulatorio;

“...concentra su función de contralor del concesionario de distribución de energía eléctrica sobre la calidad del servicio prestado...” (Art. 56º, inc. b del reglamento de la Ley N° 24.065 aprobado por Decreto N° 1398/92)...”

De manera tal que el regulador se abstiene de ejercer un control previo de gestión sobre el concesionario, quien queda en libertad para;

“...determinar a su criterio, los trabajos e inversiones que estime necesario llevar a cabo a los efectos de dar cumplimiento al nivel de calidad preestablecido” (conf. Art. 56º, inc.b.1.3, del reglamento de la Ley N° 24.065 aprobado por Decreto N° 1398/92).

³⁵

El entrevistado hace alusión tanto a la crisis financiera desatada en los países asiáticos y en Rusia, período de dificultad financiera que comienza en julio de 1997. La crisis es conocida como la crisis del Fondo Monetario Internacional, y el principal factor fue la devaluación de la moneda tailandesa y el rublo. A pesar de que muchos argumentaban de que podría tratarse de una crisis regional, al poco tiempo se convirtió en la primera gran crisis de la globalización.

En el mismo sentido el Marco Regulatorio Eléctrico de la Provincia de Catamarca (Ley N° 4836, Art. 4º, inc. 16), establece que el Ente Regulador Provincial creado por esa misma ley debe;

“Controlar a los Concesionarios en todo lo que se refiera al mantenimiento de las instalaciones afectadas a los servicios que se le transfieran o sean adquiridas por éstos con motivo de la Concesión, sin que las acciones que realice el EN.RE. Puedan interferir en la gestión de los Concesionarios”.

Así los incumplimientos en los que ha incurrido la empresa desde los inicios de la Concesión, han significado la ruptura de todos los principios inherentes a la correcta prestación del servicio público eléctrico

Cuando se produce la crisis de Diciembre de 2001, y se sancionan posteriormente las leyes de Emergencia Económica y Financiera N° 25.561 (por la que se declaró la Emergencia Pública en materia Social, Económica, Administrativa, Financiera y Cambiaria en el orden Nacional), se autoriza al Poder ejecutivo Nacional a efectuar la renegociación de los contratos de la Administración Pública.

En este sentido la Provincia mediante Ley N° 5064 adhiere a lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 25.561, autorizando expresamente al Poder Ejecutivo Provincial a renegociar los contratos de los servicios públicos producto de la emergencia económica y la modificación del régimen cambiario, otorgándole facultades para dictar las medidas orientadas a lograr equilibrar la ecuación económica financiera de los contratos de servicios públicos concesionados.

Cambio en las reglas de juego

a) Renegociación contractual

Al hablar de renegociación contractual, nos referimos a una práctica bastante usual no solo en Argentina de la post-convertibilidad, sino también en otros países del mundo.

De acuerdo con esta afirmación, el trabajo realizado por José Luis Guasch (2001), tomando mil concesiones de empresas de servicios públicos en la década del noventa a nivel mundial, demostró que la mitad de las concesiones fueron renegociadas, y las mayor parte de esas renegociaciones se llevaron a cabo apenas cuatro años antes de las adjudicaciones respectivas, siendo la media de 2,19 años el tiempo transcurrido entre el inicio de las actividades y su renegociación.

Como lo mencionábamos en el capítulo 3, las renegociaciones contractuales en Argentina tienen su origen en las relaciones comerciales establecidas entre las empresas estatales, y proveedores, de los cuales en muchos casos fueron los principales accionistas de las empresas de servicios públicos privatizadas³⁶. (Gerchunoff *et al* 2003)

La inestabilidad de los contextos macroeconómicos, y los cambios en los diversos gobiernos en su relación con las empresas, generaba dos consecuencias relevantes, en un sentido el fenómeno de la renegociación originó la vulnerabilidad de las reglas contractuales, y en otro sentido la percepción general propiciaba una conducta mayormente oportunista por parte de los inversores compitiendo en el mercado, incentivándolos a ofertas que fueron insostenibles en el largo plazo.

Es por ello que la renegociación de contratos surge porque al otorgar la concesión del servicio público, existieron costos importantes en las transacciones que fueron el fundamento principal observado en la conducta oportunista tanto del gobierno como de la empresa.

En virtud de lo señalado anteriormente, en mayo de 2006 se realiza una audiencia pública³⁷ en la Provincia de Catamarca, para tratar la propuesta del “acta acuerdo con EDECAT S.A.” luego de 10 años de concesión del servicio público de energía eléctrica.

La ley provincial N° 5064, que adhiere a la mencionada ley de emergencia pública, delega en el Poder Ejecutivo Provincial, las facultades para renegociar el contrato con la empresa concesionaria. Luego del análisis y negociaciones el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y la Empresa arribaron a un principio de entendimiento para la renegociación contractual.

³⁶ Remito al capítulo 3 del presente trabajo, en lo atinente al impacto de las privatizaciones en las jurisdicciones provinciales (páginas 47 a 60). Grupos económicos que fueron importantes proveedores del Estado como Astra, Pérez Companc, Sociedad Comercial del Plata, Techint, Sideco, etc.

³⁷ Informe Final de las Autoridades de la Audiencia Pública, del 9 de mayo de 2006. Resolución Ministerial N°826/06. Decreto N°1172/03 Reglamento General de Audiencias Públicas. Esta audiencia estuvo a cargo en aquel entonces, de la Subsecretaria de Servicios Públicos, y se convocó a participar a la Empresa Distribuidora de Electricidad Catamarca (EDECAT S.A.) La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Legislatura Provincial, El Ente Regulador de Servicios Públicos y otras Concesiones, la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca, y asociaciones de Usuarios. Conforme al registro, se inscribieron un total de 79 participantes expositores, además de participantes que no solicitaron efectuar exposiciones.

El Estado Provincial³⁸ avanzó lentamente para llegar a un acuerdo, debido a las demandas cruzadas existentes entre el Estado y el órgano regulador, contra la empresa. Esta afirmación se encuentra en consonancia con la opinión del Director del Enre;

“Había una realidad, práctica, que era la crisis económica, y que el Estado no reconoció los costos, y las empresas que eran privadas no tenían porque financiar un déficit que era del Estado, entonces EDECAT no invertía porque la provincia no le daba tarifa, y encima no le pagaba el consumo, te estoy hablando de la crisis del 2001, el problema en Catamarca el proceso de renegociación fue larguísimo, fue desde el 2001 al 2007, que se da el acta acuerdo.

Los incumplimientos cruzados entre la empresa y el Estado, fueron apenas, surgió la crisis. Fue todo un proceso, de renegociación, cuando Oscar Castillo le entrega el gobierno a Brizuela del Moral, estaba a punto de firmarse un acta acuerdo, Con el cambio de gobierno se arranca de nuevo, y eso lo llevó al 18 octubre del 2006, donde se hace la audiencia, y se aprueba el acta acuerdo. El plan de obras nunca se llevo a cabo. En la practica el régimen de regulación, tuvo el palo este que lo mata prácticamente (refiere a la crisis del 2001), después de la etapa de transición donde la empresa se tuvo que adaptar a la realidad, al plan de inversiones, debería haber cumplido con la etapa I, la cual no lo pudo hacer, y empezamos con los incumplimientos. Que repito fueron de los dos lados”.

La postura del gobierno provincial en el conflicto emergente, fue que los usuarios durante tres años luego de la crisis, pagaron un 12% por sobre las tarifas legalmente fijadas por el organismo de control, al mismo tiempo que la calidad del servicio no era la adecuada, por la falta de inversión de 10 años desde la concesión del servicio en 1996, y el problema en cuanto a la seguridad jurídica de los contratos.

En la propuesta del Acta Acuerdo, se intentaba avanzar sobre la readecuación de las tarifas por el servicio eléctrico prestado por EDECAT S.A., tanto mediante acciones directas, con un incremento del 24% sobre los costos propios de distribución (Valor Agregado de Distribución o VAD) del concesionario a partir del 31 de Agosto de 2007, como acciones indirectas (la postura acerca de suspender la ejecución de multas, disminuir su monto, atenuación de las sanciones previstas en el régimen de calidad de servicio al nivel de la Etapa I de la Concesión), la creación de un fideicomiso para obras eléctricas necesarias para asegurar la continuidad del servicio eléctrico en la Provincia

³⁸ Representado en la audiencia pública, por el Ing. Miguel Yadon Subsecretario de Servicios Públicos en la etapa del gobierno radical, a cargo del Ing. Eduardo Brizuela del Moral, cuyo gobierno abarca dos periodos 2003-2007, y 2008-2011.

de Catamarca, compensación parcial del menor valor de la tarifa de peaje fijada por la Secretaría de Energía de la Nación.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos sostuvo que la propuesta se encuentre enmarcada en la aplicación jurídica del denominado “principio de sacrificio compartido”.³⁹ Se trata de asumir en condiciones excepcionales la negociación, si el Estado y los usuarios, hacen un esfuerzo, se debe reconocer que en condiciones de “emergencia”, el concesionario hace su contribución. Este esquema propio de situaciones de emergencia a mi criterio no debe justificar incumplimientos del sector privado afectando el interés general, que es el objeto de cualquier regulación. En sentido es importante la opinión del Director actual del Enre:

“Cuando se avanza desde 2004-2006 se avanza con el proceso de finalización de renegociación de contrato, aparece la renegociación de la deuda con los municipios, Donde la empresa le exige a la provincia que no sea una negociación independiente que sea en un solo paquete, porque si no sería entrar a discutir la deuda con 34 municipios.

Entonces eso lo demoro no se cuanto tiempo mas, al proceso de renegociación hasta que en el 2006. Para mí fue un acta acuerdo hecho de mala fe. Ese sacrificio debe ser demostrable, en la práctica, el contrato se acuerda por 30 millones de pesos, pero el juicio que después se trabo fue de 100 millones, que te quiero decir, el esfuerzo estuvo de las dos partes, pero vos no le podes decir a una empresa privada que se inmole,

El estado Teóricamente, nunca va a quebrar, pero una empresa sí. En la práctica hoy EDECAT SA. No existe, porque tiene un patrimonio, que es el 10% de la deuda que tiene. En su momento cuando tenía vigencia la empresa funcionó con lo que recibía, y fue así que se fue deteriorando. Y el proceso de renegociación como te decía, fue tan largo que impidió, que se avance.

³⁹

La legislación de emergencia, al fundarse en el principio distributivo del esfuerzo compartido, confiere a la parte perjudicada por la pesificación de las obligaciones de dar moneda extranjera, acción autónoma para revisar el contrato desquiciado por tal causa y reajustarlo, pero no para resolverlo. Si el contratante perjudicado desea desligarse del acuerdo de voluntades puede recurrir a la legislación común.

La pretensión distributiva del esfuerzo compartido es un mecanismo de revisión propio de la emergencia económica, social, financiera y cambiaria declarada por ley 25.561 para "revisar" los contratos en moneda extranjera pesificados. No podía invocarse por un sujeto cuya prestación se tornó excesivamente onerosa a causa de un terremoto u otro fenómeno de la naturaleza. Tampoco por el acreedor de una obligación en moneda de curso legal cuyo objeto eran pesos convertibles y que pasaron a ser pesos inconvertibles. En cambio, la teoría de la imprevisión sí puede invocarse ante la ocurrencia de acontecimientos de índole económica ajenos a la ley de emergencia "pesificadora" o acontecimientos de cualquier otra naturaleza. Por ejemplo, el acreedor de una deuda en pesos convertibles, ahora de pesos inconvertibles y depreciados, podría acudir a la teoría de la imprevisión (art. 1198 Cód. Civil) para reajustar su contrato alegando la excesiva onerosidad, ya que su caso no encuentra tutela en el art. 8 del decreto 214/02.
www.saij.jus.gov.ar

Pero tampoco se podría avanzar porque había un criterio de que la empresa tenía que poner la plata, y después recuperarlo con tarifas. Pero en ese momento crisis del dólar, que empresa ponía la gaita para que después vos la cobres con una tarifa que no te daba, porque el Estado impedía el aumento de la tarifa, por la crisis que había.

El objetivo era, el marco regulatorio te dice que la tarifa debe ser eficiente, para prestar el servicio, prever la obra de expansión, y contemplaba una utilidad del 11, 12% que para una empresa, es razonable. Eso nunca se dio en la práctica, hubo un desequilibrio, entonces hubo picardía de los dos lados, en el medio la función del Enre fue dejada de lado, paso en todas las provincias de la argentinas, porque fue un renegociación entre concedente y concesionario. Entonces ¿cuál fue la función nuestra?, hacer el apoyo técnico, decir bueno, eso generó que Catamarca en la época del Ingeniero Molina⁴⁰ y después, fue el ente que más había sancionado en la República Argentina, de acuerdo a la cantidad de usuarios, no comparables con los usuarios de EDENOR, EDESUR por ejemplo. Que tiene 12 millones de habitantes.

Como ente regulador desde el 2003, hemos sancionado a la empresa por 70 millones de pesos, Y esto disparó que en el acta acuerdo que se establece una deuda de la provincia con la empresa de 30 millones, entonces había una deuda de 53 millones. Se acuerda que la provincia tenía una deuda de 30 millones, esa deuda tenía que ir a obras, de infraestructura, con los cuales tenía que llegar la empresa a calidad II, es decir la segunda etapa. Pero las dos partes sabían que no llegaban. ¿Por qué se avanza?

Tanto el Poder Ejecutivo como la empresa sabían que con esos 30 millones en obras no llegaban a cumplir el acta acuerdo, Entonces era patear el problema. Por otro lado estaba la deuda que quedo consolidada, porque todas las resoluciones nuestras, fueron apeladas por vía administrativa”

La solución a la que llego el gobierno, la empresa y los usuarios, vía discusión y aprobación del acta acuerdo en audiencia pública, fue la siguiente:

- Se otorgaba un periodo de transición de dos años a la contratista, a partir de la firma del acuerdo de renegociación, para que mejore la calidad del servicio y realice una serie de obras consideradas prioritarias.
- En caso de no arribar a la meta deseada en ese tiempo, se instrumentarían una serie de penalidades, entre las cuales se encontraba la rescisión por culpa del concesionario.

⁴⁰ Ingeniero civil Julio Cesar Molina, fue el primer Director del ENRE de la provincia de Catamarca, y también Director del Enre Nacional. Ex Ministro de Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca periodo 2012-2013.

- Se establecía la permanencia de la tarifa vigente aprobada por el ENRE en el año 2001, durante el periodo de transición acordado.
- Las obras se financiarían con fondos provenientes de las deudas que mantienen los organismos públicos (Provincia y Municipios) con la empresa. Para el logro de este objetivo, se instrumentó un fideicomiso con control estatal, quedando la responsabilidad de las obras en manos de la empresa concesionaria. En este caso también el incumplimiento del plan de obras acarrearía sanciones que llevarían a la rescisión por culpa de la empresa.
- Se acordó, como dijimos más arriba, una revisión tarifaria, recién al final del periodo de transición.
- Se acordaba el pago a cuenta de las multas impuestas durante el segundo quinquenio, que se convertiría en definitivo en caso de cumplimiento de las metas de calidad, y se acumula en su totalidad, en caso contrario.
- El desistimiento de la acción judicial de la empresa en contra del Estado Provincial, como así también el derecho a iniciar acciones por causas originadas por la emergencia.
- Se acordó volver a la etapa uno y suspender la vigencia de la etapa dos en materia de calidad, con metas de calidad crecientes que suponen que al finalizar aquel periodo la empresa debiera estar en condiciones de calificar para la etapa dos.⁴¹ Para alcanzar adecuadamente las etapas, se exigía el cumplimiento del plan de obras acordado y previstas en el fideicomiso creado al efecto. El incumplimiento grave de estas metas obliga al concedente a la rescisión del contrato.
- La deuda del Estado Provincial con EDECAT S.A. se reconoce en un monto determinado, que se pagaría en veinticuatro cuotas mensuales, correspondientes al periodo de transición. Pero dado los incumplimientos por

⁴¹ Las etapa 1 y 2 corresponden a las etapas que debía cumplir EDECAT S.A. desde el inicio de sus actividades en 1996 hasta 2001. Luego de la crisis económica en Argentina, la revisión del contrato de concesión, en términos de calidad y actualización tarifaria, dieron como resultado que la empresa no había realizado las inversiones necesarias para terminar la etapa 1, por lo que la etapa 2 tenía que extenderse. De esta manera se llega al periodo 2004-2007 en donde se discuten en audiencia pública, los estándares de calidad exigidos en el contrato de concesión.

parte de la empresa, desde la concesión, se acuerda por entonces que los montos adeudados por el Estado pasarían a formar parte del fondo del fideicomiso para destinarlas al plan de obras prioritario. Para el Estado provincial, el acuerdo fue beneficioso, ya que se resolvió dos puntos: la deuda provincial con la empresa, y la necesidad de asegurar los fondos para el uso correcto de inversiones futuras.

- Se establece un sistema detallado de cumplimiento y calidad para el plan de obras mencionado, para lo cual la empresa debía cumplimentar en el periodo de transición de 2 (dos) años acordado con lo dispuesto en el sistema de control estatal, caso contrario se podría llegar a la rescisión por culpa de la concesionaria.
- Se acuerdan además una serie de medidas, tendientes a la protección de los usuarios, y otras vinculadas a las multas, tarifas y nivel de calidad, durante los dos años de transición.
- Por otro lado, se llegó a incorporar en la modificación del contrato de concesión vigente, la causal de rescisión por culpa de concesionario, que no se encontraba prevista anteriormente.
- La empresa por su parte, acordó aceptar la rescisión culposa en caso de que al finalizar el periodo de vigencia no cumple alcanzar los parámetros de calidad, como afrontar las multas derivadas de los mismos.

Una vez aprobada el acta acuerdo por Decreto Acuerdo N° 2008/2006, la empresa EDECAT S.A. incumplió todas las obligaciones asumidas para con la Provincia de Catamarca en el marco de la concesión del servicio público de distribución de electricidad que resultaban esenciales para garantizar el abastecimiento eléctrico de la Provincia y para prestar dicho servicio a los usuarios con los niveles de calidad de servicio exigidos, que fueran asumidos oportunamente con la empresa y acordados en audiencia pública, con el Poder Concedente.

b) Calidad del Servicio y Esquema Sancionatorio

La definición de los niveles de calidad de los servicios públicos constituye una cuestión fundamental de las reglas de juego en la regulación. Cuando hablamos de

servicio público de calidad, hacemos referencia a un conjunto de expectativas que los usuarios reconocen como propias; suministro constante y confiable, interrupciones y plazos de restitución del servicio, seguridad de las instalaciones, provisión de información.

Para la provisión del servicio de electricidad a usuarios finales se establecieron un conjunto de normas de calidad de producto, del servicio técnico y del servicio comercial. El caso de calidad de producto, la normativa indica que el suministro refiere al nivel de tensión en el punto de alimentación y la perturbación originada. De acuerdo con ello, como vimos anteriormente uno de los problemas fue la exigencia de la calidad, por ello las empresas posteriormente a la crisis, debieron implementar un sistema que asegure un nivel de calidad de la tensión suministrada de acuerdo a lo especificado por normas internacionales.

El informe técnico del Ente Regulador, del 27 de julio de 2005, expresa lo siguiente;

“De acuerdo al grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la distribuidora y la inspección con mediciones de calidad, cuyo resultados se compararon con la regulación establecida (estándares de grado de cumplimiento), al final de cada periodo semestral, la distribuidora recibió una penalización por los apartamientos a los estándares de calidad:

Etapas 1, según el contrato de concesión el valor acumulado anual de multas no debe superar el 20% de la facturación anual.

La Distribuidora EDECAT S.A. fue penalizada por el total de los semestres del año 1998 con \$ 1.653.899, y los semestres del año 1999 con \$1.316.758. Siendo la facturación bruta en el año 1998 de \$27.436.852 (20%=\$ 3.892.740) en el año 1999 dicha facturación fue de \$29.378.099 (20%= \$ 4.168.164)”

La calidad del servicio estaba determinada por la frecuencia y duración de las interrupciones en el suministro. Con respecto a ello, medios gráficos locales reflejaban la realidad del servicio de energía y su impacto en la economía social en aquel periodo:

“El crecimiento de la actividad comercial se ha incrementado en los últimos años, y el denominado micro centro catamarqueño se extendió considerablemente hacia los márgenes de las calles

principales: ahora las arterias de Mota Botello, Prado y Tucumán, entre otras, se han colmado de locales comerciales.

Pero al parecer, este crecimiento no estuvo acompañado de inversiones en materia de infraestructura y de servicios que permitan a los comerciantes afianzarse financieramente. Uno de los principales obstáculos por esta época se concentra en las considerables pérdidas que representa para el sector la crisis energética. Así lo pudo determinar un relevamiento que *El Ancasti* efectuó en los principales comercios de la peatonal Rivadavia y calles aledañas.

La mayoría de los comerciantes se encuentran bastante fastidiados con lo que tienen que padecer, justo en la época de mayor trabajo, donde muchos tienen la oportunidad de incrementar las ventas debido al consumo característico de fin de año. Pero sin embargo, deben lidiar con los permanentes inconvenientes que las bajas y subas de tensión provocan, y que según sea la faz eléctrica, llegan hasta cortes diarios de entre quince minutos a una hora, en las horas pico.

Entre los problemas generales que deben afrontar los comercios, se destacan: la falta de funcionamiento en los aires acondicionados y ventiladores, la desprogramación de los sistemas de venta y stock de mercadería en las computadoras, la imposibilidad para operar con tarjetas de crédito o débito automático a través del sistema pos net, la desconexión de las cámaras de seguridad, la falta de tensión suficiente para que funcionen artefactos, como por ejemplo heladeras, secadores de pelo, etc., y lo que por lógica natural ocurre es que se pierden clientes y con ellos las ventas, porque nadie quiere estar en un lugar caliente.

“Los días de calor, si falta energía, la gente directamente no entra a los locales, muchas veces tuvimos que cerrar temprano”, señala una vendedora de una boutique, ubicada por calle Mota Botello. Pero las deficiencias en el servicio aumentan según la zona, entre los lugares más críticos se encuentran, la peatonal y las calles Mate de Luna, Mota Botello, Tucumán, Salta, Av. Güemes, Maipú Norte y Chacabuco.

La mayoría de los propietarios aludieron a la falta de inversiones en materia de energía y a las altas tarifas que deben abonar mensualmente, así como a la desprotección del sector: “Nosotros somos una de las áreas de la economía local que en mayor medida se ha incrementado, tenemos que asumir todos los costos fijos y estamos muy sensibles en relación con la suba de la inflación de la canasta básica, y por otro lado somos una de las actividades con las que el Estado más recauda impositivamente, sin contar las presiones e inspecciones generales que debemos soportar de Rentas, la Municipalidad, DGI, pero sin embargo el Estado no hace nada por mejorar un factor fundamental para el desarrollo comercial como es el servicio de energía, y esto va peor”, sostuvo el propietario de una casa de calzados que, ofuscado, no quiso identificarse, porque, según él, “después vienen las represalias”.

Así le sucedió a Carlos, que por quejarse públicamente del servicio de energía el año pasado sufrió varias inspecciones y hasta le cambiaron el medidor de su comercio, que le marcó una facturación mensual de más de 37 mil pesos.

“Yo no quiero hablar más de esta situación, sólo sé que es un desastre. Con el cambio de medidor que me hicieron el año pasado, porque según ellos estaba adulterado, me llegaron dos facturas de

montos de casi 40 mil pesos cada una, si no fuera por el ENRE, que en mi caso actuó bien, yo no sé qué hubiese hecho”, se quejó.

Pero ése es sólo uno de los casos, en las horas pico de la mañana y la tarde, los propietarios reniegan de las constantes subas y bajas de tensión, “ya no sabemos que hacer, si prender los equipos de ventilación ó no, hay veces que ni siquiera encendemos todas las luces. Y no se trata de ahorrar, porque nosotros pagamos facturas millonarias por un servicio de cuarta”, comenta Roxana, responsable de un negocio poli rubro de calle Rivadavia⁴².

Por otro lado, muchos usuarios se vieron afectados por los cortes de energía que se producían en periodos posteriores al 2003; EDECAT S.A. incumplió las obligaciones asumidas como parte integrante del Contrato de Concesión.

Estos incumplimientos comprometieron el abastecimiento de energía eléctrica de la Provincia de Catamarca, debido a la que se produjeron cortes de suministro en octubre de 2008, los cuales no sólo excedieron el tiempo razonable de reposición del servicio eléctrico en diversas localidades de la Provincia, sino que además perjudicaron severamente el servicio de agua potable dada la particularidad del caso en la Provincia⁴³.

Un informe emitido en el mes de octubre de 2008, por solicitud del Poder Ejecutivo Provincial, el EN.RE documentó que dichas interrupciones mantuvieron a la población del Valle Central, el Rodeo, Miraflores y localidades aledañas sin servicio eléctrico regular durante cinco (5) días, dejando además a los usuarios de la localidad del Rodeo completamente desabastecidos por varias horas.

La Dirección de Control de Calidad de la Gerencia de Servicio Eléctrico del EN.RE intimó por nota a la empresa para que en el término de veinticuatro (24) horas restituyera y regularizara el servicio eléctrico interrumpido en dichas zonas. Por su parte

⁴² Diario El Ancasti; “**La crisis energética afecta fuertemente a los comercios**” 4 de Diciembre de 2006. Sección Política y Economía. www.elancasti.com.ar

⁴³ El servicio de energía eléctrica en la provincia es esencial para que en la zona del valle central y gran Catamarca la empresa de aguas pueda prestar el servicio de manera eficiente, puesto que los pozos ubicados en el área concesionada del servicio de agua se abastecen con bombas accionadas por el suministro eléctrico. Las características de servicio público en este caso es esencial ya que resulta accesorio al de provisión de agua potable. En este sentido, la Gerencia de Servicio Sanitario del EN.RE verificó que, como resultado de los cortes del servicio eléctrico comprendidos entre los días 17 de octubre de 2008 y 23 de octubre de 2008, 61.599 usuarios se vieron privados del servicio de agua potable al inicio de los cortes, mientras que al día 20 de octubre, el número de usuarios privados de ese mismo servicio ascendía a 78.097, en toda el área de concesión, lo que da una idea del número de ciudadanos de la provincia que se vieron privados de la provisión de agua potable en su domicilio por al menos siete (7) días, con el consiguiente riesgo sanitario y epidemiológico que dicha carencia conlleva.

la empresa concesionaria no dio solución a las diversas interrupciones del suministro verificadas en el territorio provincial.

El elemento clave para asegurar el cumplimiento de obligaciones contractuales, de los compromisos de inversión, de los estándares de calidad de la empresa prestadora del servicio público es el esquema sancionatorio.

De acuerdo con el régimen vigente, las multas ante el incumplimiento de la calidad exigida en el sector eléctrico devienen en resarcimientos para los usuarios damnificados.

El Ente regulador en este sentido, inició otros expedientes⁴⁴ por falta de servicio eléctrico e interrupción del mismo durante tiempos prolongados, todos los cuales ameritaron la correspondiente formulación de cargos y la sanción por incumplimiento de las obligaciones contractuales ante el virtual abandono del servicio eléctrico o falta de prestación del mismo en que ha incurrido EDECAT S.A.

De acuerdo con el EN.RE en el informe⁴⁵ presentado acerca de las sanciones aplicadas a EDECAT S.A. durante el período comprendido entre octubre de 2007 y 2008 ascienden a la suma de 15 millones de pesos aproximadamente.

El monto referido supera el 20% de la facturación neta de impuestos del concesionario, que ante la omisión de EDECAT S.A. de presentar al EN.RE la documentación correspondiente a la base de datos comercial y contable del año 2007 dio origen a la instrucción del sumario.

⁴⁴ A título de ejemplo corresponde mencionar los siguientes expedientes: DCC 013/ 07 Localidades de Ambato sin Servicio Eléctrico, DCC 029/07 – Balde de la Punta sin Servicio Eléctrico», DCC 249/06 – Barrio 75 y 80 Vivienda Norte por corte del servicio», DYR 114/06 – Reclamo usuarios de Las Peñas y Costas de las Sierras por cortes», DCC 256/06 – Corte de suministro Barrio Virgen Niña y Villa Eumelia, DCC 405/08 – Reclamo vecinos de Palo Labrado sin servicio»; entre otros. Que por otra parte, el EN.RE determinó en el expediente «DTC 273/06 – Supervisión Auditoría sobre cumplimiento de Resolución EN.RE 059/04 que EDECAT S.A. retuvo indebidamente, por un período de más de 4 años, la suma de \$ 4.459.345,35 (pesos cuatro millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil trescientos cuarenta y cinco con 35/100), correspondiente al 46% de las bonificaciones adeudadas por EDECAT S.A. en los términos del Contrato de Concesión a usuarios afectados por interrupciones del servicio eléctrico, encontrándose verificado por el EN.RE que, a octubre de 2008, dicha suma no había sido aún devuelta a los usuarios afectados.

⁴⁵ Expediente presentado por el Enre; letra: "E" N°: 29.399/08.

c) El Estado Provincial y la intervención en el sector eléctrico

En el año 1994, como dijimos anteriormente, con el gobierno radical de Arnoldo Castillo, la antigua Dirección de Energía Catamarca quedaría en manos privadas, en el marco del proceso de negociaciones iniciados en la presidencia Menem, y plasmado en el pacto fiscal.

En marzo de 1995, la Cámara de Diputados aprobó la Ley Provincial de Energía, la privatización de la DECA y la creación del Ente Regulador de Servicios Públicos (ENRE).

Con relación a la normativa sancionada, la empresa estatal de energía (DECA), pasaría a formar parte del proceso de privatización provincial, que en enero de 1996, con una oferta de 12 millones de dólares, se haría cargo el grupo accionista IATE. S.A. encabezada por el empresario Sergio Taselli.⁴⁶

El contexto social y político del momento, si bien influyo como repetimos en otros apartados, en la tentación de recuperar la competitividad, y el impulso de los Estados provinciales para deshacerse de empresas con altos déficit, sin eficiencia, y con baja calidad de los servicios públicos, el caso de la provincia de Catamarca, es relevante, por los problemas que surgieron a poco tiempo del inicio de la concesión.

Al inicio de la concesión, la empresa EDECAT experimento no solo la falta de inversión, sino además algunas cuestiones problemáticas⁴⁷, que repercutieron en la futura prestación del servicio, a pesar que recibía Fondos FEDEI para el fomento de las inversiones energéticas locales, que la provincia recibía del gobierno nacional, y transfería dichos fondos en forma automática a la empresa.

Las denuncias y sanciones aplicadas, al inicio de la concesión, por supuesto fraude para evadir multas del organismo de regulación, y hasta una cuestionada sobrefacturación por no acatar los cuadros tarifarios establecidos por dicho organismos,

⁴⁶ Para ampliar sobre el historial del grupo Taselli, ver anexo 2 del presente trabajo.

⁴⁷ En el momento en que comenzó a gestarse la privatización del servicio, en la gestión radical de Arnoldo Castillo, la desarticulación de la DECA y la transformación en EDECAT, tuvo su primera crisis. El oligopolio energético, creado con la firma IATE S.A. grupo propietario de la incipiente EDECAT S.A., participaba también de la transportista TRASNOA, a la que compraba energía. Situación que se prohíbe en el marco regulatorio vigente. Iniciada la concesión, un ex funcionario de la antigua DECA, llevo a la sospecha de que IATE, se había auto-adjudicado obras de conexión en los departamentos del oeste provincial al Sistema Interconectado Nacional, por el monto de 25,5 millones de dólares, a solventarse con fondos FEDEI. La Secretaria de Energía de la Nación, solicito una auditoria, para regularizar la situación. (Diario El Ancasti; Sección Política y Economía. Lunes 10 de Noviembre de 2008. www.elancasti.com.ar)

fueron las claves para comprender el frágil esquema institucional inicial Estado-empresa-regulador en el proceso privatizador provincial.

En 2004, el empresario Sergio Taselli, es desplazado de la conducción de la empresa, por Alberto Taselli su hermano, quien intento recuperar la imagen negativa de EDECAT S.A. ante los usuarios.

Las medidas adoptadas, fueron que se aceptaba devolver los montos sobrefacturados y luego avanzar con una larga negociación para establecer las nuevas condiciones de la prestación⁴⁸.

Por otro lado, la empresa se vio condicionada por la falta de actualización tarifaria, la deuda pública generada por la provincia y los municipios, en donde se reconoce la cifra de 33 millones de pesos por prestación a municipios y diversos organismos públicos. Razón por la cual, la empresa intento negociar los montos adeudados por el Estado a cambio de inversiones que ayudarían a mejorar la endeble situación del servicio. Tal como se describe minuciosamente en la propuesta de “Acta Acuerdo” y el llamado a “Audiencia Pública” del año 2006.

En este marco el gobierno radical de Eduardo Brizuela del Moral, optaba por la intervención de la empresa y la creación de una Unidad Ejecutora, en una situación crítica en materia de prestación del servicio público de energía en la provincia.

La intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo Provincial por intermedio del Decreto Acuerdo N° 2080/2008, en EDECAT S.A., detectaba entre otras cuestiones, ocultamientos de los estados contables de multas por calidad de servicio aplicadas por el EN.RE (Memoria EDECAT S.A. 2008), que habilitaría al Poder Concedente a rescindir el Contrato de Concesión por culpa del Concesionario de conformidad con lo estipulado en los Arts. 35°, 36° inc. C y 38° del Contrato de Concesión. La opinión del Director del ENRE Provincial es ejemplificativa de la situación descripta:

“Se llegaron a última instancia, todas las resoluciones que hicimos con el ente regulador, no hay ningún fallo en contra el ente regulador por parte del poder judicial, Todas las ejecuciones tanto a privados, como las multas, individuales, como sanciones generales, todas fueron a instancia judicial, y todas fueron ratificadas por la justicia. Las

⁴⁸ En el medio de esta compleja situación, Alberto Taselli denunció un supuesto vaciamiento de la firma, hecho en el que está imputado su hermano, como cabeza de la empresa, junto a los ex miembros del directorio Osvaldo Carlos Iglesias, Marta Yatzkaier y José Luis Cuerdo. En esa presentación, aseguró que mediante maniobras ilícitas, la concesionaria asumió deudas por 40 millones de pesos entre 1996 y 2004, a favor de varias pequeñas empresas, todas con domicilio legal en Buenos Aires y vinculadas a los mismos sospechados. (Diario Digital TRES LINEAS. Noviembre de 2008; “Historia de una privatización escandalosa”. www.treslineas.com.ar)

últimas resoluciones, entraron dentro del acta acuerdo, no se judicializaron, hubo un reconocimiento (por parte del enre), se hizo un monto que creo rondaban en los 53 millones de pesos, de multas, eso era, estábamos hablando en el 2006, el acuerdo era que se dividían en etapas el acta, y que ellos tenían que devolver el 10% de ese monto que debían en cuotas, y después vencidos esos dos años del acta acuerdo, se iba a trazar una raya y se iba a ver que habían cumplido y que no habían cumplido. En una relación proporcional se iba a resolver el 90%, Yo creo que fue un acta acuerdo que era muy difícil que se cumpla, pero la opción en ese momento de tomar el Estado la prestación del servicio no estaba tan definida. Estamos hablando en el año 2006, hay que ubicarse en el contexto histórico, entonces en ese momento el quiebre del sistema no estaba definido, la idea era que las empresas sigan prestando el servicio, Este..., y bueno, llevo a que siga un proceso decadente, que termino en el 2009 cuando se re-estatiza, y se rescinde el contrato por incumplimientos”

El organismo regulador, tuvo inconvenientes a raíz de la omisión de la empresa, en la campaña de medición en 2008 para poder establecer los cuadros tarifarios cuya obligación asumió la empresa en el acta acuerdo del 2006. Este incumplimiento imposibilitó la revisión tarifaria integral, prevista en el art. 31° del Contrato de Concesión.

El caso de EDECAT S.A. representa claramente un supuesto de insuficiencia en la prestación del servicio, puesto que no se trata de deficiencias temporarias, asociadas con emergencia o dificultades operativas ocasionales, sino de irregularidades de carácter prolongado.⁴⁹

En definitiva, contando con la opinión favorable del EN.RE el Poder Ejecutivo Provincial dicta el decreto N°2170/ en el año 2011, en virtud de los Arts. 4°, inc. 10, y 29° de la Ley N° 4836 que establece que la competencia de rescindir el contrato por culpa del Concesionario, corresponde al Poder Concedente, es decir, al Poder Ejecutivo de la Provincia de Catamarca, lo cual es además coincidente con las normas constitucionales aplicables al caso.

El carácter esencial que reviste el Servicio Público de Distribución Eléctrica, resulta indispensable asegurar la continuidad de su prestación, por lo que se procede a

⁴⁹ Prueba de ello, lo encontramos en situación económica financiera del concesionario. Según la Central de Cheques Rechazados del Banco Central de la República Argentina, desde el 9 de abril de 2007, la sociedad EDECAT S.A. verificaba cuatro (4) cheques rechazados por falta de fondos por el monto de \$590.525,86 pesos. Ello además de constituir un incumplimiento a lo dispuesto en el art. 25°, inc. y), del Contrato de Concesión, resulta una irregularidad incompatible con el perfil empresarial que exige el Art. 37° de la Ley 4834 y la solvencia necesaria para que el concesionario del servicio eléctrico garantice el eléctrico a los usuarios de la Provincia de Catamarca mediante la adquisición de la energía y potencia necesarias en el Mercado Eléctrico Mayorista. Por otra parte EDECAT S.A. tuvo atrasos en el pago de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista, lo cual, además de constituir un incumplimiento a lo dispuesto en el Art. 25°, inc. f), g) y o), del Contrato de Concesión, puso en riesgo el abastecimiento eléctrico de la Provincia de Catamarca, al haber quedado en condiciones de ser penalizada por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico. (Para ampliar, remito a los Considerandos del Decreto Acuerdo N° 2170/Diciembre de 2011).

la creación de una Unidad Ejecutora de Gestión, responsable de la operación de distribución del servicios, dependiente del ex Ministerio de Obras y Servicios. Esta figura jurídica fue transitoria, cuyo fin se adecua a la idea de dar mayor operatividad al servicio y lograr la adaptación necesaria frente a los cambios o contingencias ocurridos, para la continuidad y regularidad de la prestación, garantizar la preservación de las fuentes de trabajo y la gestión del servicio.

En marzo del año 2011, el gobierno radical de Eduardo Brizuela del Moral, pierde las elecciones contra su principal oponente Lucia Corpacci perteneciente al partido Frente para la Victoria.

Una de los factores, entre tantos otros que exceden a este trabajo, por lo cual el gobierno del Frente Cívico y Social partido de mayoría radical, pierde las elecciones de marzo de 2011 luego de 20 años al mando de la provincia, fue la crisis en la que se encontraban los servicios públicos, en particular en el sector eléctrico.

El gobierno de Corpacci, tuvo que emprender una transición política, de nueve meses para asumir la gobernación. La característica emergente de este extenso proceso, fue que el gobierno de Brizuela del Moral, rescinde el Contrato de Concesión por culpa de EDECAT S.A., pocos días antes de dejar el cargo de gobernador el 6 de Diciembre de 2011, complicando más el panorama para la futura gestión de Lucia Corpacci.

En enero de 2012, el gobierno de Corpacci, encauza la política sectorial de los servicios públicos. A modo de ejemplo conviene citar parte de las consideraciones generales de la gobernadora, plasmadas en el Informe de Gestión del Ministerio de Servicios Públicos del año 2012;

“Repensar la prestación de los servicios públicos ha sido y es hoy, para nuestra gestión de gobierno, un imperativo fundamental, pues sólo así nos permitiremos superar la sombría situación en que los hemos recibido.

El repensar la prestación de los servicios públicos implica regenerar los mismos desde una óptica diferente a las experiencias hasta hoy conocidas, de forma tal de hacer frente a los enormes retos actuales, para ellos debemos plantearnos dos interrogantes: ¿qué tipo de servicios públicos pretendemos? y ¿cómo lograrlos?

En relación con el primer interrogante cabe señalar que los mismos deben recuperar una cuestión básica y esencial, de la que lamentablemente han sido absolutamente vaciados.

Tal cuestión no es otra que el recupero de sus caracteres esenciales, como son la continuidad e inmediatez (todos los habitantes, sin distinción alguna, tienen el derecho de una prestación no interrumpida), uniformidad e igualdad (todos los habitantes, sin distinción alguna, tienen el derecho a exigir y recibir el servicio en

igualdad de condiciones), generalidad y universalidad (todos los habitantes, sin distinción alguna, tienen derecho a usar estos servicios, de acuerdo a las normas que rigen a los mismos).

A efecto de recuperar tales caracteres esenciales (y respondiendo al segundo interrogante) hemos colocado en un muy alto nivel de la agenda política los aspectos técnicos, jurídicos, económicos, políticos y sociales, relacionado con los servicios públicos.

Por ello es que hemos encarado una reforma y modernización de la política sectorial, la cual constituye para nuestra gestión, una verdadera POLÍTICA DE ESTADO que trasciende cualquier gestión de Gobierno.”

En el marco de la política sectorial adoptada por el nuevo gobierno, dada la esencialidad y carácter vital de los servicios públicos y las atribuciones Constitucionales, se dicta el Decreto Acuerdo N° 6/2011 por el cual se crea el Ministerio de Servicios Públicos, y su estructura orgánica, funciones y atribuciones le fueron establecidas por el Decreto Acuerdo N° 135/2011.⁵⁰

La idea principal de crear un Ministerio de Servicios Públicos, implicó dotar al Estado Provincial de nuevas instituciones y organizaciones a efecto de llevar a cabo un nuevo modelo de gestión de tales servicios, en un marco principios esenciales de eficiencia, eficacia, equidad, la solidaridad, sostenibilidad y transparencia, como se expresa en el Anexo N°4 del presente trabajo en los fundamentos del Decreto N° 135/11.

De modo inmediato a su creación, el Ministerio de Servicios Públicos se aboca transitoriamente, a través de una Unidad Ejecutora de Gestión, a la prestación del servicio de distribución de electricidad. Cuestión esta impuesta por una realidad negativa, a pesar de que la gestión radical, rescindió por culpa exclusiva de la concesionaria el contrato con EDECAT S.A., la misma fue intervenida por la misma gestión radical por 3 años, con resultados complejos, situaciones negativas y perturbaciones que dicha intervención generó.

A modo de ejemplo, en el proceso de transición política democrática del gobierno radical al gobierno justicialista como decíamos más arriba, la nueva gestión observó que los pedidos de información solicitados por parte de los equipos técnicos, no tuvieron respuestas concretas.

A pesar de ello, en el contexto previo al inicio del nuevo gobierno, se efectuaron una serie de gestiones a nivel nacional, a través del Ministerio de Planificación, Infraestructura y Servicios Públicos, y sus dependencias como la Secretaría de Energía,

⁵⁰ Conviene aclarar que la política sectorial del gobierno radical, anteriormente estaba a cargo del Ministerio de Obras y Servicios públicos.

CAMMESA, ENARSA, con lo cual se instalaron equipos de generación distribuida, lo que permitió disponer aproximadamente 30 MW (mega watts) de potencia para el Valle Central y otros 15 MW en la ciudad de Tinogasta, aportando con esto también a los Departamentos de Belén y Andalgalá.

Estas instalaciones permitieron incorporar potencia al sistema eléctrico en el orden de un 30 % del total requerido lo cual manifiesta la magnitud del desbalance de la situación recibida. La generación distribuida posibilitó una mejora de la tensión y de la potencia en los distribuidores de media tensión y en la red de baja tensión, con lo cual si bien la mejora del servicio fue moderada, se evitó el colapso del mismo, puesto que se transitaba un camino que conducía a cortes y apagones generalizados. Con esta generación se coadyuvo también, de manera importante, al sector productivo, el cual venía sufriendo la mala calidad del servicio.

La actuación temporaria de la Unidad Ejecutora de Gestión, en relación a la prestación del servicio, ha posibilitado dar soluciones urgentes en los primeros meses de iniciada la nueva gestión, a la delicada situación del sistema de distribución, posibilitando alivianar las redes y prestar un mejor servicio en términos relativos.

El modelo de gestión, que se inició con la rápida recuperación y conformación de la empresa de energía por parte del Estado Provincial, fue posible por el dictado de la Ley provincial N°5355 de “Creación de la Empresa Energía de Catamarca Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria” (EC SAPEM), cuyo paquete accionario es mayoritariamente de propiedad del Estado Provincial (90 %) propiciando la concurrencia del personal de la empresa a través del Programa de Propiedad Participada, con el 10 % de las acciones restantes.

Como consecuencia del estado de precariedad de los servicios públicos de distribución de electricidad y agua potable, a través de la legislatura se dictó la Ley Provincial N°5353 declarando “La Emergencia de los servicios públicos”. Una vez promulgada dicha ley se emprendieron una serie de acciones, ya que facultaba al Poder Ejecutivo Provincial, a realizar obras energéticas con mayor flexibilidad en el marco de los procedimientos contractuales vigentes de la administración pública provincial.

4.2 Desarrollo Organizacional del En. Re.

En este apartado conviene realizar una breve descripción acerca del enfoque sobre los modelos económicos de comportamiento de las organizaciones públicas, cuyo

aporte permite explicar las organizaciones de manera simplificada, y poder lograr conclusiones empíricas, manipulando pocas variables.

Las características comunes de estos modelos son en primer lugar, que todas presuponen que el comportamiento se produce con la elección racional e intencional, partiendo de la mejor información disponible, es decir con los recursos con que se accede a cierta información, y la máxima utilidad que le da el individuo.

Con relación a lo anterior, desde una posición netamente económica, siempre existe el supuesto de la racionalidad, y la elección se realiza en base a un abanico de opciones. El individuo decide, en torno a una idea de maximización de utilidades, y esto determina a su vez las preferencias, que al fin y al cabo son impuestas a la luz de las instituciones sociales.

Otra idea motora es el principio de la Racionalidad en la que el propósito de las organizaciones es alcanzar la eficiencia, y al pasar un cierto periodo de tiempo las que no lo alcancen desaparecen.

Esto podríamos denominarlo, como muchos autores lo hacen, el principio de selección natural. Esto implica que la selección natural entendida desde el punto de vista de la adaptación, y no la toma de decisiones conscientes por parte de la gerencia procura garantizar que las diversas acciones de las organizaciones alcancen la racionalidad.

Williamson (1995. cit. por J Pfeiffer p: 58), compara la idea de eficiencia con el Poder, sosteniendo que el poder (por sí mismo), no puede explicar los resultados organizacionales.

Es decir que los diseños organizacionales, las relaciones laborales a su interior, y sus relaciones interorganizacionales que perduran en el tiempo son eficientes, apreciación que coloca al autor en una posición que debilita algunos enfoques del modelo económico que evalúan los efectos del poder sobre las organizaciones.

El modelo se origina en una estructura teórica que parte del individualismo metodológico, las organizaciones se consideran agregados de las preferencias (individuales), y las acciones de los individuos como puente entre contratos y acuerdos.

Algunos autores señalan que las organizaciones no son más que otro tipo de "instrumentos contractual, una continuación de las relaciones de mercado, por otro medio" (Williamson. 1995 Cit. Por Pfeiffer)

El análisis económico se introdujo en las ciencias sociales, procurando sentar bases para el análisis de equilibrios de los sistemas, por ejemplo autores como T Parson, Easton, que problematizaron cuestiones sociopolíticas, bajo el marco de las teorías de los sistemas.

Ahora bien, de las teorías económicas que penetraron en los estudios sobre las organizaciones, como la economía de los costos de transacción y la teoría de la agencia, profundizaron aun más, como lo expresáramos al comienzo del trabajo, sobre el interés personal, el oportunismo, en el comportamiento de las organizaciones.

En cuanto a la teoría de la agencia, implica que los “agentes tiene oportunidades de tergiversar la información y desviar recursos para su uso personal”. Esto es claramente visible, en las organizaciones públicas, en donde la magnitud de empleados, sumado a los débiles canales de información con que cuentan y las estructuras piramidales propias del sector público, allanan el camino para la utilización de todos los recursos posibles para beneficio personal. En pocas palabras, el supuesto de la teoría de la agencia, es netamente comprobable.

Pero, es preciso señalar, que muchas de las teorías económicas difieren de las ciencias sociales, en cuanto a los supuestos relativos al grado en que la conducta humana es estrictamente instrumental y libre de restricciones morales o valorativas.

Debido a que se parte del supuesto de que los individuos actúan por interés personal para maximizar sus utilidades, los modelos económicos consideran que los empleados rechazan el esfuerzo y que no existen pruebas de que realicen actividades tendientes a conseguir lo que las organizaciones quieren, sin alguna forma de incentivo o sanción.

Este supuesto, nuevamente converge con la idea que guía a los organismos públicos, en particular a nivel provincial, debido a que muchas de las administraciones públicas deben colocar un paquete de premios y castigos para lograr sus objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Aunque lo destacable de los modelos sea su capacidad para entender la realidad, muchos de los incentivos están lejos en horizontes del sector público provincial puesto que a partir de las reformas implementadas en los noventa, particularmente la flexibilización laboral, permitió que el Estado desatendiera los regímenes de empleo público. Actualmente es visible, en la creación de empleo público contractual, de

servicios u obras, o bien de programas específicos financiados por nación, que generan precariedad laboral e incertidumbre en el empleo al largo plazo.

a) Objetivos

Los objetivos constituyen elementos teóricos fundamentales para el análisis de las organizaciones públicas, en la medida en que su utilidad determina la realidad de la propia organización.

Cuando se precisan los objetivos en este caso del organismo regulador, la capacidad de acción discrecional se limita, al tiempo de que aumenta su capacidad de actuar en forma independiente.

Los objetivos asignados al Enre, tuvieron como fin alentar las inversiones para asegurar el suministro energético a largo plazo, promover la operación adecuada del servicio, la igualdad y el libre acceso, uso general de los servicios y distribución, garantizar la aplicación de tarifas justas, equitativas y razonables, promover el abastecimiento, distribución y uso eficiente de la energía eléctrica, etc.

Ante la ambigüedad de los objetivos perseguidos en el proceso de privatización, el Art. 3 de la Ley Provincial N° 4836, atribuye como objeto del Enre la facultad para;

“(…) ejercer el poder de policía y control en materia de prestación de servicios públicos, velando por los derechos de los usuarios y los intereses de la comunidad, la seguridad de las instalaciones y la protección del medio ambiente, controlando y fiscalizando a los concesionarios como agentes contaminantes.”

A modo de comentario general con referencia al punto anterior, Oszlack (et al 2000), cuestiona la falta de jerarquización de la naturaleza de la misión, objetivos y metas que persigue. A pesar de que los entes reguladores cuenten con ventajas en su constitución, debido a que por su naturaleza y fin, son organizaciones que cuentan con apoyo social, no reciben legado de burocracias pesadas, es decir son organismos nuevos, y se encuentran en condiciones de ejercer funciones racionales y eficaces, la realidad Argentina demuestra que la misión de los órganos reguladores, no tienen un alcance definido, las funciones no son asignadas concretamente a las unidades y funcionarios responsables, y la vulnerabilidad a un proceso de cooptación político-partidario es alta, y expone a la organización a verdaderos vaciamientos en el plano de las decisiones.

b) Funciones

Las funciones son el conjunto de actividades integradas y coordinadas para alcanzar los objetivos de la organización, y se realizan de manera sistemática y reiterada sostenible en el tiempo. Es decir, que las funciones constituyen el conjunto de actividades que realiza la organización con cierto grado de regularidad para generar productos o prestar servicios.

Al Ente Regulador Provincial, se le asignaron las funciones de dictar reglamentos a los cuales deberían ajustarse la concesionaria, los usuarios en materia de seguridad, medición, facturación de los consumos, control y uso de medidores, interrupción y re conexión de suministros, calidad del servicio prestado, tramites y reclamaciones de los usuarios, con sujeción a principios de celeridad, económica, sencillez y eficacia de los procedimientos, prevención de conductas anticompetitivas, monopolísticas o discriminatorias de cada una de las etapas de las concesiones incluyendo a usuarios y concesionaria, establecer las bases y procedimientos para el cálculo de las tarifas de los contratos que otorguen concesiones a subtransmisores y distribuidores, y controlar las tarifas que sean aplicadas por el concesionario, determinar las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de las concesiones de subtransportistas y distribución de electricidad mediante procedimiento de licitación pública, velar por la protección del medio ambiente y la seguridad pública, en la construcción y operación de los sistemas de generación subtransporte y distribución de electricidad, reglamentar el procedimiento de sanciones por incumplimiento de las obligaciones del concesionario.

Algunos de las debilidades planteadas por diversos actores, como la Unión Industrial de Catamarca, la Asociación de Usuarios de Servicios Públicos, la Comisión Bicameral de Seguimiento, la Federación Económica de Catamarca, en el marco de la audiencia pública del año 2006, dan cuenta de que el desarrollo de las funciones del Enre en todo el proceso desde el inicio de la concesión hasta la intervención por parte del Estado en la empresa, que existió demora en el dictado de las resoluciones con relación al control de calidad del servicio, falta de acuerdo de complementariedad con los municipios para establecer normas claras de control, falta de reglamentos para las presentación de anteproyectos de la distribuidora para nuevas instalaciones o ampliaciones, poca información sobre la evolución de los costos para el cálculo de la tarifa final.

c) Estructura Administrativa

Como señalábamos más arriba, la creación de los entes contaba con objetivos legítimos y un consenso social apropiado. Pero a pesar de la constitución la estructura orgánica no siempre pudo hacer efectivo las metas, medios y fines.

A pesar de la baja formalización de los procedimientos, el órgano regulador, posee características que cabe resaltar, en función de los registros sobre reclamos y calidad del servicio, y sobre los estudios tarifarios.

La organización cuenta, con tres gerencias: Servicios Eléctricos, Servicios Sanitarios y de Defensa del Usuario. Estas unidades tienen apertura de direcciones hacia abajo. Cada gerencia fue ocupada, por especialistas calificados para los puestos, con contratos a largo plazo. En la provincia de Catamarca, la primera dificultad es el Recurso Humano especializado para las áreas vacantes, razón por la que el Enre mantuvo su particular estructura, y los procedimientos reglamentarios a pesar de las distintas etapas complejas por la que atravesó.

d) Dirección del Ente Regulador de Servicios Públicos.

La dirección del organismo presenta una cierta particularidad, a la par de las modificaciones sobre las funciones y atribuciones en el contexto analizado, el directorio del Enre se mantiene con 3 miembros como lo expresa el artículo 6° de la ley N° 4836;

“(…) tres miembros que serán designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado de la Provincia.”

El artículo 8° de la citada ley, establece los requisitos para ser miembro del directorio;

“(…) para ser miembro del directorio, se requiere ser argentino o naturalizado con diez (10) años de ejercicio de la ciudadanía, graduado a nivel universitario, en las carreras de Ingeniería, Abogacía, o Ciencias Económicas, con probada idoneidad, con diez (10) años en el territorio provincial.”

Con respecto a la duración o permanencia en el cargo del directorio, su dedicación es exclusiva y el mandato se extiende mientras dure su buena conducta, y buen desempeño. La remuneración de los mismos se equipara al sueldo de un Ministro del Poder Ejecutivo.

Algunas de las facultades del Directorio, dictar reglamento interno, someter el presupuesto anual al poder ejecutivo, homologar y celebrar toda clase de contratos

relacionados con el objeto del enre, contratar personal transitorio, o tareas extraordinarias, asesorar al poder ejecutivo en todas las materias de su competencia.

e) Recursos Humanos

Con respecto a la dotación de personal permanente del organismos, mantuvo prácticamente su estabilidad, variando de 70 a 80 agentes, aunque corresponde mencionar que en la actualidad, producto de vaciamiento del organismo y su compleja relación con la actual concesionaria, tema que abordaremos más adelante, quedan alrededor de más de veinte cargos por cubrir, en opinión del Director del Enre;

“Que está pasando hoy, que dentro de las estructuras del enre, tenemos 28 cargos sin cubrir, lo cual limita muchísimo la función, porque además del directorio, de ahí son todos empleados, no hay una planta política, no hay mas directores, gerentes, entonces eso nos afecta la capacidad de funcionamiento, se vació el enre en cuanto estructura de recursos humanos, para cumplir con sus fines. Eso fue un golpe central, porque no se termino de desarmar, que para mí, fue una decisión política, hubiera sido un error garrafal, lo digo de una posición desinteresada, porque soy parte, Pero desde la teoría Catamarca hubiera hecho (si eliminaba el enre), lo que no hizo ninguna provincia en argentina, Salta que también re estatizó, hizo una modificación del contrato de concesión, (este...), y adapto a una nueva realidad, acá no paso eso, acá se quiso hacer desaparecer al ente regulador”.

Teniendo en cuenta esta observación la insuficiente cantidad de personal técnico especializado repercute a la hora de la realización del efectivo control cuyo objetivo se encuentra estipulado en el marco normativo, debe realizar el Enre sobre la concesionaria.

A pesar de ello, se destaca la capacitación de los recursos humanos, por parte del Director del Enre;

“Nosotros en el año 2009 hicimos un congreso internacional de regulación, tenemos en cuenta la formación de los recursos humanos. Financiados con fondos del BID. Con personas provenientes de España, Portugal, países latinoamericanos. Fue importante. Sacamos libros sobre regulación, derecho de los usuarios. Analizamos jornadas sobre la ley de derechos de los usuarios, y el funcionamiento del Enre. El tribunal de cuenta con el Enre. El ombudsman con el Enre. Estos organismos no lo tenemos creados por decisiones políticas”

La función de capacitación de cuadros técnicos, se encuentra en las prerrogativas del directorio, a decir del artículo 14° inc.) 9) de la ley 4836;

“Destacar personal técnico dentro del país o en el extranjero con fines de estudio y perfeccionamiento u otras misiones vinculadas con el objeto, acordándoles las asignaciones correspondientes y dando cuenta en cada caso al Poder Ejecutivo, en ocasión de la Memoria Anual. La reglamentación establecerá la obligatoriedad de la permanencia mínima en el Enre, de los agentes comisionados y la divulgación de los conocimientos e información adquiridos”.

Por último, cabe mencionar la importancia de la capacitación y las acciones que se desarrollaron, orientadas a aspectos técnicos y económicos de la industria de la electricidad, como así también a diversas capacitaciones en torno al personal de planta, vinculadas a la atención al usuario, recursos humanos, manejo de software.

f) Presupuesto

El presupuesto refleja en términos monetarios la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de objetivos del organismo regulador, a la vez que el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación son indicadores claros acerca del grado de independencia de los entes respecto de la concesionaria que presta el servicio, y del poder político. (Ozslak et al 2000)

En el caso del presupuesto del Enre incluido en la ley N°4938 de administración financiera del sector público provincial, se vio modificado y prorrogado a lo largo de los periodos de acuerdo a las funciones específicas del organismo.

Los recursos del Enre se forman con ingresos provenientes de la tasa de fiscalización y control, que abonan anualmente y por adelantado la concesionaria, que fija el ente en su presupuesto. Si en caso de la ejecución presupuestaria, los recursos estimados para el ejercicio no resultaran suficientes, por hechos imprevisibles, el organismo regulador podrá solicitar el pago de una tasa complementaria, sujeta a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Además de la tasa, existen otros mecanismos, como los subsidios, legados, donaciones y transferencias bajo cualquier título. Lo producido por multas y decomisos, los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos.

A modo de ejemplo, el periodo en 2008 el total de recaudación por tasa de fiscalización, ítem de la facturación fue de pesos 2.616.337, y en 2009 de pesos 2.999.356. El balance 2009-2010, presenta un total de ingresos de pesos 2.959.918, y un total de egresos de pesos, 3.467.982, siendo el gasto en personal el mayor de pesos 2.612.865.

En la actualidad, existen mecanismos complejos para entender el entramado de financiamiento del ente regulador. Cabe citar el caso del informe presentado por el Ente Nacional de Regulación, en donde se planteaba que es incorrecto que la Secretaria de Hacienda, modificara el presupuesto de un organismo autárquico, menos en el caso de que se traten de recursos que no provienen del tesoro nacional. (Informe ENRE 1997).

En el caso del Enre provincial, desde el inicio en 2012 de la concesión de Energía Catamarca SAPEM, las dificultades financieras fueron repercutieron en las necesidades del organismo y comprometiendo los objetivos del mismo, tal como lo refleja el Directorio del Enre:

“(…) Y con esto la relación del Enre. Que cobra la tasa de fiscalización, demandaría que el Poder Ejecutivo a plata de hoy nos estaría debiendo 10 millones de pesos, imagínate lo que pudiéramos hacer, podríamos tener oficinas de laboratorio, consultorías, etc.

Hay una cuestión netamente política. Los libros dicen, que la política de los servicios públicos, deberían ser políticas de Estado, independientemente de quien administre el Estado, Todo el proceso de constitución de los entes reguladores debían ser fuera de los tiempos políticos para que no se desvirtúe o no se mezclen, que paso con el cambio de gestión, como algunos políticos oficialista calificaron que era una “covacha de radicales”, entonces, hubo una política de desarticular al Enre, y dejarlo sin funciones, actualmente nosotros estamos subsistiendo (presupuestariamente), en dos años y medio con recursos propios que habíamos venido ahorrando. El financiamiento del Enre, con la tasa de fiscalización, que es un 5% de la facturación del servicio, y el resto con aportes del Estado, en la práctica lo que paso en Catamarca es que siempre el Estado pago los sueldos del personal y el Enre con los recursos, que recibía de la tasa de fiscalización cumplía la función, así fue diseñado”.

T

al es la situación muestra que en el caso del Enre, pudo subsistir con fondos propios, ya que desde la rescisión del contrato con EDECAT S.A, en periodo 2011-2012, el Enre no percibe la tasa de fiscalización como lo indica el marco regulatorio.

4.3 El Ente Regulador y su relación con los actores involucrados en la regulación

En este apartado partiremos del supuesto de que todas las actividades de los organismos reguladores, comprenden un entramado y una dinámica particular, por lo tanto cambiante, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores políticos, y demás organismos del Estado, empresas, quienes procuran maximizar sus beneficios o satisfacer sus necesidades movilizandolos recursos promoviendo alianzas, o neutralizándolas, produciendo un escenario de actores antagónicos.

De manera tal que, la lógica de todo proceso de regulación no la encontraremos en la intencionalidad particular de cada actor, sino en las formas en que dichas intencionalidades, intereses, acciones de diversos actores, se conjugan en el marco de reglas de juego que constriñen o incentivan los comportamientos.

Esta dimensión de la variable capacidad estatal, sirve a los efectos de caracterizar el mapa de actores (ver Anexo N° 1) que participan en distintas redes de políticas vinculadas a la regulación de servicios públicos.

a) El Ente regulador y su relación con el organismo gubernamental a cargo de la política sectorial

En primer lugar es necesario comprender la relación que existe entre los actores que operan en el diseño de la política de regulación. A pesar de que el ente se constituyó como un organismo autárquico, en este caso la falta de autonomía respecto del poder gubernamental, repercute en la regulación cuya consecuencia queda sujeta a la coyuntura política.

Con la creación del Ministerio de Servicios Públicos a través del Decreto N° 135/2011, y la creación de la Empresa de Energía Catamarca (SAPEM), a través de la Ley N° 5355, el Enre fue perdiendo espacio en la arena regulatoria, lo que generó una compleja trama institucional en la lucha de actores políticos para imponer intereses difusos por sobre la regulación vigente, cuya circunstancia deriva en un diseño regulatorio ambiguo.

En el articulado de la ley de creación de la empresa de energía, establece criterios complejos, por un lado el art. 11° refiere a que la empresa estará sujeta a las normas y principios del derecho privado, sin perjuicio de que los controles los realice el sector público. Por otro lado el art. 12° determina que el Ministerio de Servicios Públicos

será la autoridad de aplicación de la ley de creación de la empresa, facultándolo a dictar normas aplicables, interpretativas y complementarias para el logro eficiente de los objetivos, en el marco de la legislación vigente. La legislación vigente son las normas sancionadas en el proceso de privatización de los servicios públicos provinciales en la década de los noventa.

Por otra parte, la creación del Ministerio de Servicios Públicos, contempla en su organigrama (ver anexo 4) un organismo de regulación y control, cuya función y misión desde su creación no se encuentran delimitadas. En opinión del Director del Enre;

“Se crea esa figura que contempla el decreto de creación del Ministerio de Servicios Públicos, Organismo de regulación y control, Fue una contradicción absoluta, vos tenias un ente regulador, creado por ley funcionando, con estructura, con presupuesto, y por otro lado creas un ente regulador, que dependía del ministro, entonces no es un ente regulador, Un ente regulador, es un organismo autárquico, autónomo, que tiene independencia económica, y política. Tiene que tener la capacidad para decir ¡Ministro te estás equivocando! O decir gobernadora su ministro ¡está haciendo mal las cosas! O su director de la empresa ¡también! Ahora ¿un ente regulador que dependa del ministro le va a decir?, Para mí eso fue una barbaridad, porque como esta dado el marco jurídico, hay una contradicción terrible, vos no podes ser juez y parte.

El ministro de acuerdo a la ley de creación de la EC SAPEM, es el que conduce la empresa, es el que establece la política de funcionamiento, es el que aprueba el presupuesto y es la autoridad de aplicación, Entonces, todos los incumplimientos de la empresa el responsable político es el ministro. Que es el encargado de hacer cumplir el plan. O sea que vos sos juez y parte. Vos vas a decir sanciona al ministro por incumplimiento, toma notificate, con otra mano... Eso yo no lo he visto en ninguna parte la responsable es la titular del poder ejecutivo. Yo creo que hay un error. El artículo 12 de la ley 5355, el ministro de servicios públicos será la autoridad de aplicación de la presente ley, (ec sapem), pudiendo aplicar normas, interpretativas, que resulten necesarias, para asegurar, la eficacia y el logro de este cometido en el marco de regulación vigente.

Entonces te establece la autoridad de aplicación pero con el marco de regulación vigente. Ley de energía de la provincia, ley de creación del Enre... Así mismo dicho ministerio ejercerá la función ejecutiva, de la nueva sociedad y aprobara su plan de inversión y presupuesto debiendo remitir al poder legislativo, para su conocimiento... Vos no podes ser las dos cosas a la vez”.

Otro factor importante en el proceso analizado fue la actividad en el seno del Poder Legislativo Provincial, ya que en el año 2012 se impulsa un Proyecto de Ley⁵¹ para facultar al poder ejecutivo provincial a disponer de la intervención del Ente Regulador de Servicios Públicos y otras concesiones. El objeto era la liquidación definitiva del organismo o su transformación y proponía que se encuentre a cargo de un funcionario designado por el poder ejecutivo, en forma de intervención.

También establecía una Comisión Evaluadora de la situación del Enre, cuyo objeto era analizar el funcionamiento del organismo, y elevar una propuesta al poder ejecutivo sobre la necesidad de transformación del mismo o liquidación total. Por último se establecía la derogación de la ley 4836 de creación del Enre, en el mismo articulado de la ley que lo interviene.

El argumento del bloque de Diputados oficialistas, fue considerar que al momento de intervenir la empresa EDECAT, y con la asunción del nuevo gobierno, que propició la creación de una nueva empresa de energía, bajo forma societaria de sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, reservando el 10% de acciones bajo el carácter de propiedad participada, el responsable directo de la prestación del servicio de energía es el Estado Provincial, que controla el 90% de las acciones.

Con relación a esta situación, la participación directa por parte del Estado en sociedades comerciales, deja sin materia de competencia al Enre, postura que asumimos como cuestionable debido a que la naturaleza misma de la regulación y la doctrina jurídica al respecto lo avala, implica que cuando existe un interés general que resguardar, la prestación directa por parte del Estado o por una empresa privada, no anula la existencia de un organismo que regule y controle la prestación eficiente de un servicio público.

El posicionamiento de actores políticos al respecto de la eliminación del Enre o su transformación tuvo su influencia en los comentarios del representante⁵² de la cartera de Servicios Públicos de la Provincia encargado de ejecutar la política sectorial que expresaba lo siguiente:

⁵¹ Proyecto de ley ingresado con EXP. N°: 379 el 16 de Octubre de 2012. Los diputados provinciales iniciadores del proyecto son; Hugo Argerich, Verónica Mercado, y Cecilia Guerrero, pertenecientes al Bloque Frente para la Victoria.

⁵² Ingeniero Julio Molina; ex Ministro de Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca en el periodo 2012-2013. La Gobernadora Corpacci, le encargaría la creación de la Empresa de Energía Catamarca SAPEM, y la Ley Provincial de Emergencia de los Servicios Públicos, que le permitió la realización de obras para mitigar la crítica situación de los servicios públicos herencia de gestiones anteriores.

“No me cabe duda de la necesidad que tiene de adecuarse a esta nueva época y la necesidad de replantearse cuál es la función que deben cumplir todos los organismos estatales, máxime teniendo en cuenta que se trata de dos empresas (la de energía y la de agua) que están marcadas por un capital mayoritario a cargo del Estado, por lo que la disolución no me parece extraña”.⁵³

Para el poder ejecutivo provincial la propuesta de transformación del Enre, era viable, ya que las regulaciones son procesos dinámicos y abiertos, y los organismos deberían adecuarse a las circunstancias. Pero según la normativa que crea el Enre, el directorio puede ser removido cuando se demuestre su mala conducta. Al mismo tiempo que en la actualidad los tres directores del organismo fueron puestos en funciones con acuerdo del Senado Provincial.

Cabe recordar que la función del Enre propiamente dicha, en el proceso de renegociación contractual, cuando la concesión del servicio se encontraba en manos privadas, fue dejada de lado como consecuencia de la crisis de 2001, que a través del dictado de la Ley Provincial N°5064, adhiere a la Ley Nacional N°25.561, de emergencia económica, y otorga las facultades al Poder Ejecutivo para renegociar los contratos con los servicios públicos concesionados.

La competencia en materia de revisión contractual correspondía al Poder Ejecutivo Provincial, pero la normativa que instrumenta las renegociaciones contractuales, mantuvo la competencia del Enre en materia de adecuaciones y ajustes tarifarios, por lo tanto el organismo regulador mantiene en todo proceso, y a pesar de las situaciones emergentes, las competencias producto de que nunca se derogó el marco regulatorio, y su función específica de asesorar al Poder Ejecutivo en todas las materias de competencia del mismo.

b) La relación del Ente regulador y la actual concesionaria del servicio; Empresa de Energía Catamarca S.A.P.E.M.

Una de las relaciones que merece tener en cuenta es que la mantiene el Ente regulador con la empresa de energía. Dado que el proceso de intervención del órgano

⁵³ Entrevista radial (FM LIDER), al Ministro Julio Molina, con respecto a la propuesta de disolución del ENRE. 21 de Junio de 2012.

regulador no es neutral, sino que es producto de un contexto socio-político determinado, y fruto de interacciones políticas circunstanciales como venimos analizando.

Es probable conjeturar que la regulación tienda a favorecer intereses por sobre el fin mismo que persigue la legislación vigente en materia de derechos y obligaciones, tanto del principal como el agente. En este sentido se plantea el problema de la captura del órgano regulador por parte de la empresa, o bien la captura del parte del Poder Ejecutivo por sobre la empresa para acomodar la regulación a sus intereses.

El funcionamiento del esquema de equilibrio basado en cumplimientos de los actores del proceso de regulación, exige que el vértice Estado-Empresa, alcance objetivos de eficiencia, para no perjudicar a los usuarios.

Desde el origen de las privatizaciones hasta la intervención estatal en la prestación del servicio público, se produce una ruptura del equilibrio, como consecuencia de incumplimientos por parte del Estado y la Empresa.

La concesión privada del servicio de energía no realizaba las inversiones exigidas en el contrato de concesión, por la imposibilidad de cobrar deudas generadas por el Estado y los Municipios. Y la empresa incumpliendo las resoluciones del regulador para la revisión correcta de la tarifa.

Es necesario expresar que la figura jurídica que adoptó el Estado para llevar a cabo la prestación del servicio público, es la denominada “**Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria**”, que se encuentra prevista en la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales (arts. 308 a 314) por las que el Estado Nacional, las Provincias, los Municipios o los entes estatales autorizados deben ser titulares en forma individual o conjunta de acciones que representen por lo menos el 51 % del capital social y votos suficientes para prevalecer en las asambleas de socios.

La particularidad de esta forma, de acuerdo con la doctrina jurídica radica en considerarla como una organización que forma parte del estado, que aunque se encuentre regida por el derecho privado (Sociedades Comerciales), no puede ser declarada en quiebra. Por otro lado la conformación del directorio, a pesar de que son nombrados por el Estado, no son considerados funcionarios públicos. Por lo demás, estas sociedades funcionan, como apuntan la doctrina jurídica, como cualquier otra sociedad anónima del derecho comercial.

Ahora bien teniendo en cuenta esto, la relación empresa-regulador, tiene su complejidades que podrían derivarse de problemas en la calidad institucional, es así como lo expresa el Director del Enre;

“El gobierno actual (de signo justicialista) no nos quiere porque somos radicales, cuando estaba Brizuela del Moral (radical), no nos quería porque éramos Castellistas⁵⁴, porque cuando se crea el Enre, gobernaba Arnoldo Castillo. Entonces nosotros sacamos una resolución por ley, diciéndole al subsecretario de Servicios Públicos que se estaba equivocando, fue tomado como una cuestión política, de que no lo dejaban gestionar. Eso es la falta de calidad institucional que tenemos en Argentina. En definitiva tenemos un problema de calidad institucional, que no es argentina solamente, es toda Latinoamérica. Hay recursos humanos capacitados para llegar a la calidad institucional, en la actualidad no llegamos a un óptimo, porque si tuvieras cubierto los 28 cargos que nos están faltando, le podríamos contar las costillas, a cualquiera”.

En este sentido, la diferencia existente en la concurrencia de los actores para la definición de la política sectorial, y el nuevo diseño institucional, en donde el Estado participa mayoritariamente en la empresa prestadora del servicio, se encuentra asociada a variables contextuales como la calidad institucional, como lo expresara nuestro entrevistado;

“Para mí es falta de calidad institucional, miedo a la gestión, porque quien tiene que, la función nuestra es controlar, y el que está en el ejecutivo no quiere ser controlado, Es calidad institucional. Qué pasa si nosotros nos metemos, y se publicita, que la empresa gasta 5 millones de pesos por ejemplo en sueldos, y gasta 4 millones en hs extras, que es gente que cobra 36 hs, por día, por 8 hs, a la semana. Eso es un problema del usuario que no paga la tarifa real O es un criterio de eficiencia que tendría que tener la empresa ¿Cuanto sale una obra?, un tendido etc. la empresa ¿tiene que hacer política? No, tiene que prestar servicio. Política, hace el ministerio, la gobernadora, entonces, todas esas distracciones hace que la calidad institucional, sea, tan precaria. Y nosotros por la cuestión política, si yo te muestro a vos el listado de notas que tengo presentada al ministro de servicios públicos, Molina, Romero y Aparicio, a la gobernadora. Planteando los problemas, ninguno nos contesto, pero resulta que a pesar que había el dictamen ese de que el Enre no funcionaba, no servía, fue fácilmente cuestionable, llego un momento que en Contaduría General de la Provincia, les dijeron que los subsidios no podían salir porque, exigen el cumplimiento de la visión del Enre, Entonces había un abogado que se acerco acá, me dice mira la cuestión política, etc.

54

Oscar Castillo, hijo del ex gobernador Arnoldo Castillo. Sucede a este último a fines de los noventa y gobierna la provincia de Catamarca por un periodo. Tuvo una importante participación en el proceso de privatización de los servicios públicos provinciales, y en la creación del Ente regulador de la provincia. A pesar de pertenecer al mismo partido que Brizuela del Moral, ambos son representantes de las dos líneas internas radicales más importantes (línea celeste, y línea roja respectivamente). En 2003 gana la fórmula Brizuela del Moral-Colombo.

Nosotros no disponemos, a quien va la tarifa social, la tarifa va quien la Gobernadora dice. Lo que si nosotros vamos a controlar que si la gobernadora dice, que la tarifa va a la iglesia. Que vaya a la iglesia, y no al Contador de la iglesia, si es para el regante, es para él, no para su familia, etc. Entonces ese control lo hacemos nosotros, y decimos si está bien, o este está mal. Porque vos estas concediendo, no puedes estar en los dos lados. Nosotros no vamos a decir, nada que no sea lo que corresponda.

Y si nos llegamos a equivocar, la vía administrativa termina en el ejecutivo, porque como esta dado en Catamarca, nosotros, tenemos, autonomía, el Estado, no nos puede decir, que es lo que tenemos que hacer, Pero si por la vía jerárquica, si nos pueden decir que el procedimiento nuestro estuvo equivocado. Entonces si nosotros metemos la pata, pueden volver, el criterio de razonabilidad del organismo, es la autonomía, pero la legalidad del acto, si es cuestionable por el poder ejecutivo. Entonces, si hacemos funcionar las instituciones no tenemos porque estar mal, entonces, eso llevo que después de dos años (contados a partir de la nueva gestión), empezaran a venir los expedientes. De subsidios, que por dos años han estado cerrados porque Julio Molina (ex ministro) no querían que vengan, que Romero no quería que venga, y cuando asume Aparicio, contaduría les dijo que tienen que ir por el Enre, o si no modifiquen la ley. Entonces, no se pudo modificar la ley, entonces vienen los expedientes, los revisamos y se dan cuenta de que no es tan complejo”.

Las frágiles relaciones del organismo con la empresa producto del quiebre institucional, y el alcance de responsabilidades regulatorias del Ente y el Poder Ejecutivo, generan inestabilidad y una tendencia constante a la reconfiguración del Estado, con soluciones al corto plazo.

La autonomía del Ente regulador respecto a presiones políticas y empresariales, es puesta en duda, debido a la nueva modalidad de prestación del servicio público, pues depende del Estado, que antes era Poder Concedente y ahora es parte del concesionario.

En particular siempre existieron con respecto a la designación del Directorio, practicas del organismo, donde primaron mas criterios político-partidarios por sobre los técnicos. Pero es de esperar que la extinción del organismo regulador, no sea una solución válida desde el punto de vista político, como jurídico, ni menos aun técnicamente deseable. La pretensión de eliminar el organismo, no haría más que potenciar errores, es decir de eliminar un esquema de control cuya práctica imperfecta es conocida por todos los actores entre ellos el usuario, y llevaría a una mayor concentración en las decisiones relativas al servicio en cuyo monopolio participa el Estado.

Sin duda el mayor mecanismo de difusión de articulación con diferentes actores, ha sido la audiencia pública. En esta instancia los Entes, pudieron conocer las opiniones de los actores, y recoger información relevante para la toma de decisiones.

A lo largo de la existencia del Enre provincial, se realizaron 5 Audiencias públicas, pero al no tener carácter vinculante las opiniones vertidas en las audiencias, no preveía que las recomendaciones de las mismas implicaran algún tipo de compromiso, para reguladores y empresa. Las audiencias públicas en la provincia fueron instancias formales careciendo de capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones.

Capítulo V

Conclusiones

La Capacidad de Regulación Estatal de los Servicios Públicos

¿Un problema sin solución?

(...) “El individuo racional en el grupo extenso en un contexto socio-político, no estará dispuesto a hacer ningún sacrificio para alcanzar los objetivos que el comparte con otros. No hay, en consecuencia, presunción de que grupos grandes se organizarán para actuar en su interés común. Solo cuando los grupos pequeños, o cuando son suficientemente afortunados de tener una fuente independiente de beneficios selectivos, los grupos se organizaran o actuaran para lograr sus objetivos”⁵⁵

⁵⁵ Olson, M. (1982) en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Año 2007 pág. 343 Ed. Proyecto Modernización del Estado. JGM. Buenos Aires

A lo largo del trabajo comprendimos que la lógica de superioridad del mercado como mecanismo que actúa para optimizar los recursos en una sociedad a través del fenómeno de privatización de empresas de servicios públicos, fue la panacea de casi 20 años de un sector dominante de actores políticos de la década de los noventa.

Estos cambios estructurales que hemos descrito a lo largo del estudio, tuvieron su peor desenlace en la crisis del 2001, ya que los criterios neo-liberales previos, giraron en torno a reformar el Estado y adecuarlo a las condiciones sociales y económicas otorgándole cierta superioridad al mercado. De más está decir, que el discurso político imperante por aquel entonces, no tuvo en cuenta las experiencias en otras partes del mundo de este fenómeno complejo y sus debilidades, por el contrario cuando se avecina la crisis del 2001, en Argentina hubo un intento de profundizar el modelo ya agotado de la década de los noventa.

La lógica compartida en esos periodos consideraba a la regulación como un estímulo y un complemento de la empresa privada para generar escenarios que incentiven a la inversión, o reduzcan la competencia, por el contrario pensamos que la regulación debe actuar como un mecanismo por el cual se produzcan controles efectivos sobre las actividades de las empresas prestadoras de servicios públicos, ya sea en la modalidad de concesión privada, o como sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal. De manera tal que la regulación es un tipo de intervención del Estado que condiciona, o influye en las actividades de las empresas y las obligan a actuar en una dirección, distinta a como actuarían si no existiera tal regulación.

Con respecto a ello, y mediante la confluencia de enfoques vinculados a la Ciencia Política, como la teoría de la elección racional, el enfoque neo-institucional, y la teoría de la agencia, emerge el concepto de capacidad de regulación del estado para hacer referencia a la capacidad del organismo regulador que controla y fiscaliza las actividades de la empresa de servicio público de energía eléctrica, cuya prestación la realiza el Estado a través de una sociedad anónima.

A primera vista la aplicación del concepto capacidad de gestión estatal construido para abordar este trabajo resultaría simple, pero al no depender solamente de elementos internos a una organización, es decir considerar solamente su faz administrativa para evaluar la capacidad, también depende, y aquí la complejidad de la capacidad del estado, de las relaciones que en este caso los organismos reguladores, mantienen con el resto de los actores estatales y sociales, vale decir el proceso por el cual se produce

el entramado de las reglas de juego que moldean las expresiones de poder en cuyo seno existen con frecuencia ganadores y perdedores, al tiempo que actúa como un mecanismo por el cual operan marcos restrictivos que influyen en las decisiones estratégicas del órgano regulador y demás actores intervinientes en el proceso.

A modo de identificar los actores principales encargados de operar el diseño de la política reguladora, y su lógica de funcionamiento en el sector de energía eléctrica de la provincia de Catamarca, nos enfocamos en destacar la problemática actual sobre el desempeño del organismo regulador, con relación a la empresa prestadora del servicio.

Así la capacidad de regulación del Estado sobre la actividad en el contexto analizado tuvo un bajo nivel de desarrollo. Y esto se debe principalmente, a la falta de presupuesto para el control por parte del organismo, falta de personal o cargos sin cubrir, sin información adecuada para fiscalizar y controlar la actividad de la empresa, ausencia de una relación inter-institucional que permita una adecuada coordinación e integración de las decisiones con vistas a la protección del usuario, entre otras.

A partir de un análisis descriptivo intentamos caracterizar la capacidad de regulación estatal, entre los años 2003-2013, sin perjuicio de contextualizar los orígenes de la situación problema en el proceso de reforma del Estado y privatizaciones en Argentina y su impacto en las jurisdicciones provinciales.

Pero, en este sentido exploramos la temática con el objeto de bucear en el fenómeno de la regulación, sin pretensión de encontrar una relación causal del objeto de estudio, por el contrario, el enfoque adoptado tuvo como fin caracterizar el fenómeno a partir del análisis en la experiencia de la provincia de Catamarca en el proceso de regulación de los servicios públicos.

Así tenemos que el organismo regulador tuvo un papel importante al momento de medir la calidad del servicio tal como lo mostramos en el capítulo 4, y en su desempeño en el espacio de las audiencias públicas, interviniendo en el problema y multando a la empresa a pocos años del inicio de su concesión.

Pero en el proceso de quiebra de la empresa y la intervención por parte del Poder Ejecutivo Provincial y la creación de una nueva sociedad anónima de participación mayoritariamente estatal, el órgano regulador no tuvo incidencia alguna, prácticamente no se realizaron consultas, ni pedidos de informe, ni siquiera se solicitó su asesoramiento, a pesar de que el marco regulatorio siga vigente, y no se haya eliminado dicho organismo.

Al profundizar en las características del desarrollo organizacional del Ente Regulador, y la relación que mantiene con los principales actores del proceso de regulación, la autonomía como facultad propia del organismo se vio cercenada por diversos factores.

Siguiendo a Stiglitz (2002) compartimos la postura de que la independencia de los entes, como los de cualquier otro organismo estatal, no significa otra cosa que la posibilidad de restringir la discrecionalidad del gobierno para tomar decisiones en determinadas áreas, toda vez que se delegan las responsabilidades de tomar ciertas decisiones en cuerpos independientes, normalmente compuestos por expertos.

En este sentido el autor también sostiene, que la mayoría de los argumentos que sustentan esta independencia, aluden a la desconfianza en el proceso político democrático, por lo que cabría preguntarse acerca de cuáles serían los mecanismos más adecuados para interpretar las frágiles democracias provinciales, y su influencia en la capacidad del Estado para visibilizar los problemas emergentes de las relaciones de los actores en el proceso de regulación.

La existencia de organismos de control diferentes del esquema típico en donde emergen los Entes Reguladores en el proceso de privatización, produce una indefinición de su rol desde el 2012 hasta la actualidad, en la medida en que su relación jurídica como órgano que depende del Estado, es a su vez a quien debe controlar.

Esa indefinición sobre la posición funcional del organismo en el seno del Estado, y la falta de precisión sobre sus competencias, obligan a avanzar sobre los siguientes supuestos:

En primer lugar, un organismo típico sería uno independiente del concedente y concesionario, imparcial, técnicamente idóneo cuya tutela jurídica de los intereses de los usuarios, sea efectiva y eficaz.

En segundo lugar, observamos que ante la falta de precisión actual de la normativa regulatoria, el organismo regulador dependiente del Poder Ejecutivo, quien es el encargado del diseño de las políticas sectoriales, es al mismo tiempo el concedente de los servicios y prestador del mismo en el marco de nuevas modalidades empresariales como las sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal.

En consecuencia, el resultado en este complejo esquema equivale a considerar la existencia de un Poder Concedente, Concesionario que controla y fiscaliza él mismo un servicio público domiciliario como lo es la energía eléctrica.

¿Podría un organismo de control autónomo y autárquico, dependiente estructural y funcionalmente del Poder Concedente y Concesionario del servicio, llevar a cabo controles eficientes y eficaces sobre la prestación del servicio brindada por él mismo, a través de su participación mayoritaria en la empresa?

Por su misma estructura funcional, el órgano de control quedaría inevitablemente sujeto al cumplimiento de las instrucciones del Estado (concedente y prestador), por efecto del ejercicio del poder jerárquico, convirtiéndose en un mero apéndice o expresión de la voluntad político circunstancial de las acciones gubernamentales, las que con frecuencia no son compatibles con las características principales que debe tener un servicio público, cuyo fin sea propender a la continuidad, universalidad, accesibilidad, calidad y sostenibilidad en la prestación.

En consecuencia, la estructura de control actual carece de independencia toda vez que se producen cooptaciones frecuentes sobre los organismo que al decir del marco regulatorio, no cumplen con los fines para los que fueron creados.

Estos cuestionamientos a la regulación parten de que no obtiene sus objetivos por diversos motivos, como la información defectuosa, la falta de aplicación compulsiva de las sanciones, en muchos casos la confusión entre el ente regulador y el regulado.

Con frecuencia desde un punto de vista político, se cuestiona además la racionalidad económica del proceso regulatorio y de la intervención estatal, y la captura de las actividades de interés público por parte de grupos, como sindicatos y prestadores públicos. Del mismo modo que la información defectuosa y la incompatibilidad entre sistemas de mercados y regulación también se argumenta como causa de la complejidad de la regulación. (Hayek 1973, p.14)

Por su parte, los demás motivos, incluyen la información y la experiencia concentrada en las empresas, y el control de los reguladores a través de litigios que por un lado los hacen perder iniciativa y por otro los restringe para actuar.

Conforme de la teoría de la elección racional, los ciudadanos eligen racionalmente como consumidores por ejemplo a candidatos y las políticas que mejor favorezcan sus intereses, los candidatos en estos supuestos actuarán como empresarios, entregando los productos que aseguran su permanencia.

Con relación a ello, encontramos una similitud con el sector eléctrico provincial en la post-convertibilidad, sin embargo este mercado no es perfecto, aunque no haya precios definidos, los productos tienen un grado de presión que se genera por la

demanda que normalmente no se encuentra en los mercados. Además los mercados operan sobre productos específicos, mientras que los procesos políticos suelen basarse en paquetes de negociaciones y propuestas.

La falta de precios y las ambigüedades resultantes impiden identificar y evaluar correctamente las demandas sociales, y en consecuencia ajustar los productos a las mismas o evaluarlos conforme a las necesidades insatisfechas.

En este marco, asumen una relevancia significativa los grupos de interés con más capacidad de influencia, por motivos de concentración, capacidad económica y criterios uniformes de intereses, en contraposición de grupos que representan a los consumidores u otros intereses de tipo público más difuso, como las asociaciones de usuarios.

Este fenómeno se acentúa cuando el grupo representa un sector o una sección de intereses (al contrario de grupos que se guían por ideologías) que se autorregula. Por esta razón, los legisladores van a estar expuestos a la influencia de estos grupos y a producir los productos regulatorios que dichos grupos de interés deseen.

Ahora bien, uno de los principales desafíos en términos del diseño regulatorio radica en la necesidad de regenerar las reglas para obtener mejores resultados en términos de eficiencia en la asignación de recursos, tarifas y rentabilidades no superiores a lo razonable, con mayor y mejor nivel de prestación del servicio, y reconfigurando el proceso de regulación a un nuevo valor de equilibrio institucional, más adecuado que el de la década del noventa.

Vista la experiencia de la Provincia de Catamarca en particular, y de la Argentina en general, por la que se intento por todos los medios atraer inversiones y luego del colapso de 2001, avanzar en las renegociaciones de contratos con empresas deficitarias, basadas en un principio jurídico del “sacrificio compartido” ambiguo y difuso se ofrecieron condiciones de alta rentabilidad que posteriormente resultaron ser un problema de difícil solución.

Pero a pesar de ello, las características de la capacidad de gestión estatal en materia de regulación, del servicio de electricidad, constituyen un nivel alto de despliegue funcional, debido a que la calidad en las reglas de juego dieron máxima importancia al diseño institucional para el traspaso del servicio a manos privadas y la elaboración de un marco regulatorio para incorporar metas a largo plazo, priorizando objetivos de eficiencia y competitividad, tal como lo vimos en el desarrollo del trabajo.

Un nivel medio de desarrollo organizacional del Ente Regulador Provincial, con cierta estabilidad de los directores y recursos humanos capacitados pero con baja formalización de los procedimientos, problemas presupuestarios e insuficiente cantidad de personal.

Y una debilidad en cuanto a la relación de este organismo con el resto de los actores involucrados en el proceso de regulación, sobresaliendo la relativamente baja autonomía o independencia con respecto de la agencia gubernamental encargada de la política sectorial (Ministerio de Servicios Públicos), lo cual obstaculizó la labor de los equipos técnicos y de las autoridades del directorio con presiones políticas.

La independencia con relación a las presiones de las empresas encargadas de la prestación del servicio, fue el principal escollo del Ente Regulador a inicios de la concesión, y posteriormente cuando se re-estatiza el servicio.

Con relación a los objetivos planteados en este estudio, surgen algunas particularidades en el sector energético provincial. En primer lugar; el diseño institucional constituyó una secuencia adecuada en cuanto a la dotación de capacidad del Ente para regular la actividad, que lo convirtieron en un actor relevante, hasta el proceso de post-crisis.

A partir de allí fue decayendo su importancia por la sencilla razón de que diversos sectores de usuarios fueron perdiendo dicho espacio institucional para satisfacer sus necesidades y sus intereses.

En segundo lugar las características de las condiciones de la privatización influyeron en los resultados posteriores pero no restringieron su actuación. El diseño institucional fue adecuado a las necesidades del proceso de transferencia a manos privadas del servicio, pero las acciones estratégicas posterior del Ente tuvieron como consecuencia la pérdida de relevancia institucional.

Esto se debió a que el devenir del desempeño del servicio público de energía no pudo predecirse a partir de las condiciones prevalecientes al comienzo de la operación privada, quizás las causas de las divergencias generadas habría que explorarlas en otro estudio.

En tercer lugar, la desigualdad en las relaciones entre los actores involucrados en la regulación, mostraron un bajo nivel de protagonismo del Ente con relación a la prestadora, pese a sus acciones sancionatorias contra la empresa privada en su momento. Además de su despliegue funcional negativo con respecto a las relaciones

con los actores encargados de la política sectorial. Esta característica se debe a las diversas injerencias de actores políticos para obtener un beneficio o la defensa de espacios de poder para influir en la ciudadanía.

Las relaciones establecidas influyeron en la calidad institucional ya de por sí compleja en las provincias argentinas. La falta de recursos disponibles, la ausencia de interacción frecuente con los actores principales para resolver los problemas, y obtener soluciones, fueron las principales características de la falta de calidad institucional para el buen desempeño de los organismos en contextos de restricciones, y la frecuente “captura” del Ente por parte de los empresarios y actores políticos.

Por último, y en base a las relaciones entre actores surge la cuestión del poder en la capacidad de regulación del Estado. Desde el inicio de la concesión hasta su intervención, la empresa de energía, influyó de manera directa para obstruir las estrategias gubernamentales cuando veían amenazado sus intereses.

Es así que consideramos, que la experiencia de las provincias en la regulación de servicios públicos tanto en la era de privatizaciones y las modificaciones posteriores a la crisis, constituyen un espacio de discusión beneficiosa no solo para el ámbito académico sino también para la gestión pública.

Los marcos regulatorios son producto del devenir histórico, cuyo diseño y rediseño parten del entorno político, económico, social, jurídico y tecnológico del contexto general. Por ello la adaptación del funcionamiento del Estado en la regulación y prestación de los servicios públicos en el contexto actual, está sujeta a un cambio de condiciones, y a la búsqueda de equilibrios de costo-beneficio, y a la asignación eficiente de recursos.

En consecuencia, es el Estado el que debe garantizar los mecanismos claros de discusión y redefinición de criterios regulatorios, para obtener el máximo beneficio para la ciudadanía.

En otro sentido, consideramos que gobernar no es un problema técnico sino político, y reducir la política a la administración nos llevaría a entender que el entramado regulatorio, solamente se considera si se orienta al estímulo de la competencia en el mercado, mas cuando existen evidencias de que este último no es el único mecanismo para optimizar recursos y asignarlos de forma eficiente en una sociedad.

Cuando a lo largo del trabajo nos referimos a la capacidad para regular, intentamos indicar que se trata de transferir poder a un organismo, de manera tal que la

presencia del Estado en la asignación de valores y recursos no puede quedar sujeto a una simplificación de su accionar, por cuanto es el Estado el que construye, configura, y reconfigura el poder en la sociedad.

Cuando adoptamos enfoques que reducen lo político a lo técnico-administrativo, perdemos de vista la dinámica institucional por la cual se configuran las reglas de poder en una sociedad, por lo que se considera que la discusión de un futuro marco de regulación en el contexto actual de prestación del servicio de energía en la Provincia, debe considerar los aspectos principales de los recursos políticos y organizacionales, y no buscar acciones instrumentales que tiendan a desplazar la discusión hacia aspectos técnico-jurídicos, sin considerar las experiencias en materia regulatoria para encontrar un camino adecuado.

Finalmente, el problema de la regulación en la provincia, es un escenario abierto para la discusión, aunque me permitiré generar cinco propuestas institucionales, para reformar la regulación actual, habida cuenta de la participación del Estado en los tres sectores que componen el esquema de la regulación; Estado-Empresa-Regulador.

En primer lugar, en el esquema actual, es preferible sostener un órgano regulador, antes que eliminarlo. Por ello, es necesario fortalecer el Ente Regulador, asegurando su conformación por medio de mecanismos idóneos y transparentes de elección, dotando de estabilidad y autonomía (real) a sus miembros.

El nombramiento de los directores del organismo, debe ser sobre la base de concursos por antecedentes, y el comité de selección debe estar compuesto por destacados profesionales en la materia, que a su vez no tengan identificación político-partidaria, o con grupos económicos del sector.

Es fundamental el papel en la elección de los miembros del Poder Legislativo, tal como lo menciona la actual normativa.

En segundo lugar, protocolizar los alcances en un nuevo marco regulatorio del Ente, con relación a las tareas de control y regulación ampliando estas últimas, con el objeto de reducir las ambigüedades que dan lugar a los altos niveles de discrecionalidad.

En tercer lugar, promover estrategias de “gobierno abierto”, para propiciar el intercambio de información y experiencias entre el Ente, los organismos públicos, en los distintos niveles de gobierno (provincias y municipios), y la ciudadanía en general, de informes conjuntos sobre los distintos temas de sus respectivas incumbencias y que las decisiones del Ente en las revisiones periódicas o en su participación en eventuales

renegociaciones por tarifas consideren explícitamente las decisiones que sobre temas similares se hubiesen observado en los otros sectores así como también se solicite opinión a un panel de expertos.

En cuarto lugar, siguiendo con las mismas estrategias del punto anterior, se debe facilitar el acceso de los usuarios a través de la incorporación paulatina de nuevas tecnologías de comunicación. En cuanto al ámbito municipal, correspondería la realización de convenios con el Ente, descentralizando la primera instancia del control sobre la calidad y funcionamiento de los servicios públicos (pero no la regulación ni las determinaciones administrativas); por medio de estos convenios los municipios que se adhieran instalarían una oficina para la atención de reclamos sobre los servicios públicos a su costo, pero recibirían asistencia técnica, entrenamiento y un canal de comunicación expedita desde el ente regulador, y asistencia financiera, económica y/o profesional desde la Provincia.

En quinto lugar se debe asegurar las audiencias públicas obligatorias tal como está previsto en el marco regulatorio, en particular también para las modificaciones contractuales que impliquen cambios en los plazos o en los mecanismos para el ajuste tarifario por ejemplo, las que de todas formas deberán ser presentadas para pronunciamiento del Poder Legislativo Provincial (no sólo por una Comisión Bicameral) en un plazo determinado.

Por último; una alternativa que merece ser explorada en la actualidad es la de ofrecer un esquema organizacional alternativo de los entes reguladores, a partir de la nueva configuración que se da en los procesos en que el Estado asume la prestación directa o mayoritaria de un servicio, y un conjunto de reglas claras que permitan a la sociedad y a la ciudadanía en general conducir los destinos de los entes a partir de un involucramiento en el directorio del mismo de manera de neutralizar la propensión que poseen las empresas sean del Estado o no, al incumplimiento de las normas regulatorias de los servicios públicos.

Referencias Bibliográficas

- Acuña, C. y Smith, W. (1996): “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en Desarrollo Económico, volumen 36, número 141, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. (2007) Gobierno y Desarrollo En Notas para el Debate Primavera, Tomo 3, Vol. 2, 2007 pp. 1-20
- Araujo Ramos, F. (2002) “Consideraciones sobre la Concepción de un Estado Regulador” Biblioteca 1 Virtual **TOP** www.top.org.ar
- Artana, D.; Navajas, F.; y Urbiztondo, S. (1998): Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities, Technical Study, N° 115, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Arza, Camila. (2003).El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina,
- Azpiazu, D. (1999): “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de las rentas de privilegio?”, en Realidad Económica, número 164, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2001): “Las privatizaciones en Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, en Ciclos, número 21, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2002): “La captura institucional y los privilegios de las empresas privatizadas. ¿Premura inicial o una constante en los noventa?, en D. Azpiazu (ed.): Privatizaciones y Poder Económico, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2002): “Las privatizaciones argentinas. Reconfiguración de la estructura de precios y de rentabilidades relativas en detrimento de la competitividad y la distribución del ingreso”, en D. Azpiazu (ed.): Privatizaciones y Poder Económico, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003): Crónica de una sumisión anunciada: las Renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Basualdo: E. (2000): Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los

capitales extranjeros, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.

- Basualdo, Eduardo M. (2002) El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Área de Economía y Tecnología
- Bernazza C y Longo G (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte” en Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Pp. 107-130
- Bonofiglio N, y Nahón C. (2003) “La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país. Alcances, institucionalidad regulatoria e impactos socio-económicos”. FONCYT Nro. 14.074
- Bresser Pereira L.C., (1998) “La Reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control” en Desarrollo Económico, volumen 38, N°150, Buenos Aires.
- Caram, M. (1993). “El rol social del antropólogo: Conocimiento y transformación”. Epistemología de las ciencias sociales, Cuaderno Nro. 3: pág. 21-25. UBA. Buenos Aires
- Cavarozzi, M. (1991) Más allá de las transiciones a la Democracia en America Latina. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca) Núm. 74. Pp. 85-111
- Borsotti C. (2008) Temas de Metodología de la Investigación en ciencias sociales empíricas. Ed. Miño y Dávila. Capítulos 1-5. España. Madrid
- Guber, R (1991) El salvaje metropolitano. Legasa: Buenos Aires.
- Cao H., Blutman G., Estevez A. y Monica I. (2007) Introducción a la Administración Pública Nacional. Ed. Biblos.
- Evans, P. (1996), “El Estado como Problema y como solución”, Rev. Desarrollo Económico vol. 35 N° 140.
- Estevez, A et al (2005) “Las tres teorías del Desarrollo para America Latina: Elementos para una teoría integradora”. (Versión preliminar) Centro de Investigaciones en Administración Pública. FCE. UBA
- Falcão Martins H. (1997), “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9 (Oct. 1997). Caracas

- Fleury, S. (2000) Reforma del Estado, en Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)"Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", diciembre pp. 2-37
- Gerchunoff P., Greco, E. y Bondorevsky, D. (2003) Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002 en Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES SERIE Gestión pública N°34 Santiago de Chile pp. 7-59
- Hantke-Domas, M. y Jouravlev A. (2011) “Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento” en División de Recursos Naturales e Infraestructura Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Colección Documentos de proyectos pp. 7-48
- Hintze, J. (2007) “Modelos Organizativos y redes Institucionales”. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre de 2007 pp. 2-25
- Ibarra, L. (2005) “La reforma de los Servicios Públicos en Uruguay durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005)”. Instituto de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo
- Klingner, D et al (2002) “Política, administración y mercados: el conflicto entre expectativas y ámbitos de responsabilidad” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. (Oct. 2002). Caracas
- Lindblom, Ch. (1994) “La investigación social para la elaboración de políticas: quien la necesita y para qué”. Gestión y Política Publica Volumen III N°2 segundo Semestre.
- Lora, E. (2007) “El estado de las reformas del Estado en América Latina”. Mayol Ediciones S.A. Banco Mundial
- López, A. (1996): “Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie I, Documento número 57, Buenos Aires.
- López, A. (2001a): “Las agencias reguladoras de las telecomunicaciones en Argentina: algunos comentarios sobre la difícil construcción de institucionalidad”, ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- López, A. (2001b): “El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. Condiciones Institucionales para la Implementación del Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano”, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.

- López, A. y Felder, R.(1997): “Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización”, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II, Documento número 30, Buenos Aires
- López A. (2000) “La Nueva Gestión Pública. Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”. INAP. Serie I Documento 68.
- López y Bozzo. . 1999. “Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina”. Mayo-Agosto año 6 numero 19 Universidad Autónoma de México
- Majone, G. y La Spina, A. (1993): “El Estado regulador”, en Gestión y Política Pública, volumen II, número 2, Centro de Investigaciones y Docencia, México.
- Mann, M. (1997): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados”, en Zona Abierta, número 57-58, Madrid.
- Manzanedo Reategui J. (2001) “El papel de los órganos reguladores y de la Defensoría del Pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad en el Perú” en Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” CEPAL - SERIE Recursos naturales e infraestructura N° 16 pp. 11-48
- Martínez Nogueira, R. (1998), “Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Documento publicado como Doc. 24 en la Serie de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL –.
- Mella Orlando. (1998) Naturaleza y Orientaciones Teórico-Methodológicas de la Investigación Cualitativa. <http://www.reduc.cl/>
- Michael, H. y Mayer R. (1999) Las Teorías de Mercado; organizar como interés revelado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Nahón, C. (2006) “El estado del Estado El desafío de los servicios públicos” en realidad económica N° 219 pp. 8-31.
- Nahon, C y Bonofiglio (2007) “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino” RAP. Rio de Janeiro. pp. 95-120
- Oszlak, O. (1996a) “Estados Capaces: Un desafío de la Integración” Ponencia presentada para el Seminario-Taller “La Función Pública Nacional y la Integración Regional”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, pp. 1-30

- Oszlak, O y O Donnell, G. (2007b) "Estado y Políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación". Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. año 2007. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado. Comp. Carlos H. Acuña. Buenos Aires
- Oszlak, O. (1998c) "La formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teóricos metodológicos para su estudio". En Revista Argentina de Ciencia Política N°2 Diciembre de 1998.
- Oszlak, O.; Felder, R.; Forcinito, K.; y Ouviaña, H. (2000d): Capacidad de Regulación Estatal en Argentina, Área de Investigación Privatización y Regulación de Servicios Públicos, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak y Ruth Felder (1998e), La Capacidad de Regulacion Estatal en la Argentina ¿QUIS CUSTODIET CUSTODES? en La Argentina que viene, Aldo Isuani – Daniel Filmus (comp.), FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires pp. 1-27
- Oszlak O. (1999f) De menor a Mejor: El desafío de la "Segunda Reforma del Estado" en: Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela.
- Oszlak O. (2003g) Privatización y Capacidad de regulación estatal: Una aproximación Teórico - Metodológica. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD 2003. 28-31 de Oct.: Ciudad de Panamá, Panamá.
- Pfeiffer J. (2001) Nuevos Rumbos en la Teoría de la Organización. Modelos de Comportamiento Organizacional. Ed. Oxford. University Press.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996): Política y poder en el gobierno de Menem, FLACSO, Buenos Aires.
- Prats Catalá, J. (1998a): "La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda del desarrollo", en Instituciones y Desarrollo, número 1, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Prats Catalá, J. (1998b): Administración Pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neo institucionalista, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona
- Prats Catalá, J. et al (1998c) "Una Nueva Gestión Publica para América Latina" Consejo Científico del CLAD. Modernización de la Administración Publica y de la reforma del Estado. 14 de Octubre de 1998.

- Przeworski, A. (1998): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente”, en Revista Argentina de Ciencia Política, número 2, Buenos Aires, diciembre.
- Repetto, F. (2001): Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Rojas Soriano, R. (1990) Métodos para la investigación social. Una proposición dialéctica. Ed. Plaza y Valdéz: México.
- Rozas Balbontín P. y Hantke-Domas M. (2013) “Gestión pública y servicios públicos Notas sobre el concepto tradicional de servicio público” División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 162 pp. 9-63
- Skopol, Th. (1989) “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual” zona abierta, Madrid
- Sidicaro, R. (2001): La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina, Eudeba, Buenos Aires.
- Solanes, M. (1999) “Servicios Públicos y Regulación”. CEPAL División Recursos Naturales e infraestructura.
- Spiller, P. (1999): La regulación de los servicios públicos en Argentina: una propuesta institucional, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Stiglitz, J. (1989): “On the Economic Role of the State”, en A. Heertje (ed.): The Economic Role of the State, Basil Blackwell, and Oxford.
- Therborn, G. (1993) Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Madrid. Ed. Alianza
- Thwaites Rey, M. (2003a): La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, Eudeba, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1993b) La política de Privatizaciones en Argentina: Consideraciones a partir del caso Aerolíneas Publicado en Realidad Económica N° 116. Buenos Aires.
- Tobelem, A. (1992): Institutional Development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement, LATPS Occasional Papers Series, and number 7, Washington D. C.
- Urbiztondo, S. (2000a) “El diseño institucional de la regulación de servicios públicos en la Argentina: una propuesta”. Fundación: FIEL Febrero,

- Urbiztondo, S et al (1998b) “La autonomía de los entes reguladores Argentinos: Agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones. El trabajo fue financiado y realizado en el marco del Proyecto Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo
- Williamson, O. (1976): “Franchise Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV”, Bell Journal of Economics, number 7, Washington D. C.
- Zeller et al. (1998) Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina. (1989-1996). Instituto Nacional de Administración Pública. Serie 1 Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Doc. 58

Documentos públicos consultados

- Constitución Argentina.
- Constitución de la Provincia de Catamarca
- Compendio de leyes Administrativas. Ley 23.696 Reforma del Estado. Ley 23697 de emergencia económica. Ley 24065 de energía eléctrica. Suplemento la Ley Edición N° 8.
- Leyes Provinciales; Ley N° 4834 Ley N° 4835, Ley N° 4836, Ley N° 4639, Ley N° 5353, y 5555
- Decretos: Decretos Acuerdo N° 1244, N° 1793, Decreto Acuerdo N° 2170, Decreto Acuerdo N°135
- Informe de Evaluación de Audiencia pública, donde se trato la propuesta de Acta Acuerdo arribada entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y la Empresa Distribuidora de Electricidad de Catamarca S.A. (EDECAT S.A.) 2006
- Informe final de las Autoridades de la Audiencia Pública realizado para tratar la propuesta del acta acuerdo arribada con EDECAT S.A. (2006)
- Memoria del Ente de Regulación de Servicios Públicos y otras concesiones, de la Provincia de Catamarca. Periodo 2008-2009-2010-2011
- Informe de Gestión 2012. Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.

Periódicos Nacionales Consultados

Diario La Nación

Diario Ámbito Financiero

Diario Clarín

Diario Pagina12.

Periódicos Locales Consultados

Diario El Ancasti. www.elancasti.com.ar

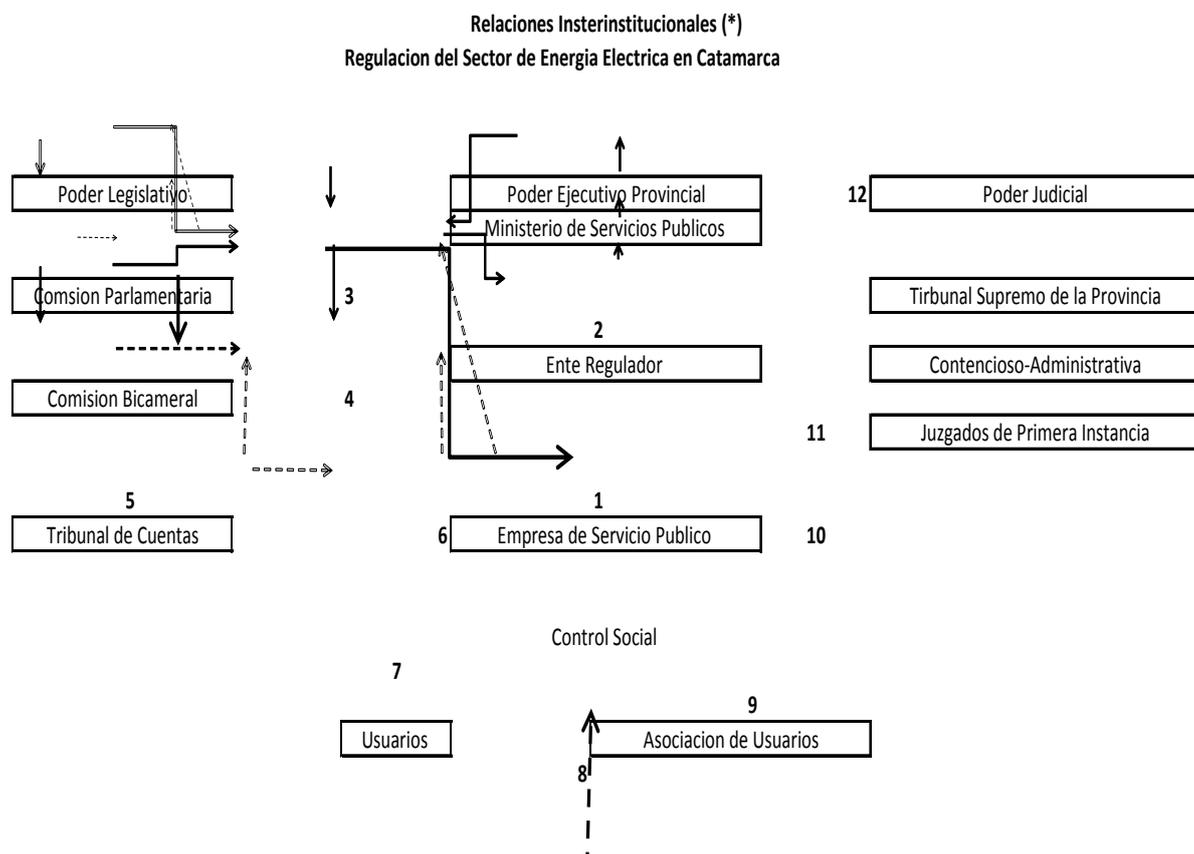
Diario La Unión. www.launiondigital.com.ar

Diario El Esquiú. www.elesquiú.com.ar

Diario Digital Catamarca Actual. www.catamarcaactual.com.ar

ANEXO

ANEXO N° 1: Mapa de las relaciones inter-institucionales de los actores principales en el sistema de regulación y control del servicio público de energía de gestión estatal en la Provincia de Catamarca



Fuente: Elaboración propia en base al Modelo presentado por Oszlack en "Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina" (Anexo N°2 pág. 71).

(*)- Mapa construido en base a criterios generales, sobre la dinámica de actores, no hacemos alusión a un criterio particular de relaciones.

Referencias:

- 1). Regulación, control y fiscalización del Servicio
- 2). Diseño, integración y coordinación de la política sectorial
- 3). Control Parlamentario
- 4). Controles no específicos, facultades para seguimiento y revisión del contrato de concesión.
- 5). Informes parlamentarios no vinculantes

- 6).** Control Externo. Solo incluyen las auditorias de las cuentas públicas, no los controles sobre la operación del servicio en sí.
- 7).** Contempla la participación de los usuarios en la Gerencia de Usuarios del Enre. Organismo contemplado en la legislación vigente. En la actualidad se encuentra sin cobertura del cargo y sin participación rea, debería actuar para la recepción de quejas, denuncias o actuaciones de oficio en relación con el resguardo de los derechos de usuarios y terceros. Formulación de recomendaciones y propuestas
- 8).** Quejas y denuncias, requerimiento de asistencia en problemas referidos al Servicio Público de los usuarios individuales
- 9).** Consultas, denuncias, quejas y reclamos relativos a los servicios en las empresas prestadoras; a) participación en audiencias públicas en representación del interés colectivo de los usuarios; b) participación en instancias de consulta y asesoramiento en los entes reguladores.
- 11).** Amparos, apelaciones, recursos presentados por el regulador
- 12).** Expedición y participación de distintas instancias judiciales según la actividad de que se trate, los sujetos involucrados y la naturaleza de la cuestión planteada

ANEXO N°2: RECOPIACION DE FUENTES PERIODISTICAS ACERCA DEL EMPRESARIO SERGIO TASELLI

Fuente: Centro de Medios Independientes

El artículo original está en <http://argentina.indymedia.org/news/2004/09/225558>

28 de Septiembre de 2004

Sergio Taselli fue el jefe de uno de los grupos económicos más grandes del país, que comienza sus actividades con el gobierno de Carlos Saúl Menem. Beneficiado en todas las concesiones estatales de ese gobierno, consiguió la concesión de muchas empresas de electricidad y de energía del país. Tasselli comenzó su relación con Néstor Kirchner en 1994, cuando se hace cargo de la concesión de Yacimientos Carboníferos Fiscales.

Su paso por el Yacimiento de Río Turbio

El yacimiento fue concesionado en 1994 (Presidencia de Carlos Menem) y re-estatizados el 14 de julio de 2002. Por entonces el empresario Sergio Taselli fue acusado por el vaciamiento de Río Turbio dado que no realizaba las inversiones adecuadas, de los 22,5 millones de dólares recibidos por año en conceptos de subsidios y por llevarse millones de pesos en maquinarias en buen estado de los yacimientos carboníferos.

Las empresas contratadas por Taselli para operar y suplantar a los mineros de los Yacimientos de Río Turbio son Poli Servicios SA., Desmontes S.A. que funcionan dentro de la misma empresa que opera Río Turbio con los mismos representantes, las mismas maquinarias estatales que desaparecieron de los Yacimientos.

Por otra parte con los subsidios que el empresario recibió, tenía que garantizar la productividad y realizar obras para que el yacimiento pueda seguir trabajando 20 años más, pero por la falta de inversión y nuevos frentes de explotación a Río Turbio le quedaba muy poco tiempo o muy pocos años de productividad. Además, los yacimientos necesitan construir galerías internas dentro de las minas, que permitan la extracción del carbón sin riesgos de derrumbe y con seguridad para los empleados

Mientras Taselli asegura la quiebra de los YCRF, las principales empresas acreedoras eran de su propiedad: IATE SA, MAFINSA SA, Molinos Brunning SA, Central Térmica Sorrento SA y hasta la obra social de la industria lechera.

El Estado le quitó a Sergio Taselli la concesión de los YCRF bajo el decreto número 11134/2002. Paralelamente, también existió otro decreto que dice que los empleados de RÍO TURBIO no pueden explotar las minas pero sí tienen que mantenerlas en perfecto estado hasta que se decida una nueva concesión, el Poder Ejecutivo Nacional las re-estatizo.

Durante su campaña a gobernador, Néstor Kirchner prometió que levantaría una usina generadora de energía eléctrica a carbón para garantizar la continuidad de la producción en la mina de Río Turbio.

En el proceso de privatización los trabajadores mineros preferían que YCF continuase en manos del Estado Nacional. Sin embargo Kirchner siguió con el proceso privatizador. El Decreto 979/94 adjudicó, a partir del 1º de julio de 1994, y por el término de 10 años, la concesión integral del yacimiento y de los servicios ferro portuario con terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, a YCRT S.A. dirigida por Tasselli.

El vaciamiento de Tasselli duró hasta que las puebladas de Río Turbio y las movilizaciones de sus obreros terminaron con su presencia al frente de la empresa en abril de 2002.

Una Comisión de Fiscalización de la Concesión, integrada, entre otros por un integrante del equipo Kirchner, el ingeniero Daniel Cameron (quien fuera Secretario de Energía de la Nación), y por los sindicalistas de ATE

El 1º de mayo de 2002 YCRT regresó a manos del Estado Nacional, cuando la conflictividad otra vez era muy complicada, y así Eduardo Duhalde le quitó un peso a Kirchner, quien era un socio político y futuro candidato presidencial de la Casa Rosada.

LOS FERROCARRILES

Tasselli ha logrado en el gobierno de Menem la concesión desde 1994 de las ex líneas Gral. San Martín, Belgrano Sur, y Gral. Roca.

El 24 de diciembre del 2002 el gobierno de Duhalde legalizó la emergencia ferroviaria, acto en virtud del cual a algunos de los concesionarios del transporte de pasajeros por ferrocarril subsidio con 700 millones de pesos, entre estos se encontraba Sergio Tasselli, titular de Metropolitano.

Posteriormente el gobierno de Néstor Carlos Kirchner, afirma que revisará los contratos de concesiones de servicios públicos y que hará que prevalezcan otras normas, vinculadas a los intereses de los consumidores y usuarios.

Existieron varias denuncias luego de este extenso proceso, y para destacar una denuncia que quedó radicada ante el juez federal Rodolfo Canicoba Corral y fue efectuada por el abogado Juan Carlos Iglesias. En ella el letrado también pidió que se investigue a Osvaldo Iglesias (empleado de Taselli), a Sergio Claudio Cirigliano y a "quienes en el carácter de coautores o de partícipes hubieran tenido intervención en los hechos motivo de la presente denuncia".

Iglesias basó su presentación en una nota del diario Clarín en la que se señala que el subsecretario de transporte ferroviario Julio Montaña les planteó al titular del sector y al ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, "la necesidad de suspender el pago de los subsidios".

Pero una semana después, el secretario de transportes Ricardo Jaime decidió aprobar el giro de los subsidios, casi al mismo tiempo era despedido el coordinador de los inspectores Pedro Condori" quien aseguró al matutino que su exoneración "fue porque no aceptó el pedido de sus superiores de cambiar el informe que mostró la deficiencia de los servicios", citó Iglesias.

El denunciante sostuvo que "nos encontramos en una clara maniobra defraudatoria perpetrada por los beneficiarios de los subsidios con la participación necesaria de Ricardo Jaime y de Julio Montaña, funcionarios que habrían incurrido además en falsificación de instrumento público".

La nota relacionada refiere que tan solo que los aportes estatales llegan a 'casi 500.000 pesos' pero no aclara con que periodicidad estos fueron pagados por los malos funcionarios a sus socios y/o testaferros", repitió Iglesias y señaló que esa suma "es por día para todo el sistema".

Se trata de una defraudación multimillonaria que sin dudas excede la cifra indicada, sostuvo el letrado quien citó luego una publicación del BAE (del ocho de julio) en la que se alude a la separación de Condori de su cargo por "atreverse a presentar un informe sugiriendo suspender el pago de los subsidios".

Cuando no compra, despide

Autor: Corresponsal

Fecha: 22/11/02 Fuente: La Verdad Obrera 112

El 31 de Octubre, Transportes Metropolitano General Roca (TMR) despidió a dos trabajadores más, Marcelo González de Tolosa y Adolfo Caballero, con el escandaloso argumento de "participar de reuniones y llevar a cabo actividades conjuntamente con entidades y/o grupos de protesta cuyos intereses son manifiestamente contrarios a los de las empresas". (Ver telegrama en el recuadro). Estos despidos se suman a los ya efectuados contra los casi 30 compañeros contratados.

Lo que Metropolitano y Tasselli considera "intereses contrarios" son las actividades y acciones que estos compañeros llevan a cabo junto a distintas organizaciones como asambleas populares, movimientos de desocupados y la Comisión Salvemos al Tren, porque opinan que en el ferrocarril se deben acabar los negociados de las privatizaciones y se lo debe re estatizar y ponerlos bajo control/gestión de los trabajadores, para que brinde un buen servicio al usuario. Metropolitano considera "intereses contrarios" al hecho de que los trabajadores busquen la unidad con otros sectores populares.

Otra operación: "El gobierno contra el San Martín"

Vimos que los medios "ponían en jaque" a Tasselli denunciando las muertes en el tren. Sin embargo, la cosa venía por otro lado: fue Tasselli quien presionaba al gobierno. Resulta que había 15 locomotoras entregadas en leasing por una firma japonesa a Mr. T. Destructor por estilo empresarial, se estaba dedicando a desguazarlas y dejó de pagarlas. Por esto, los japoneses le quitan las locomotoras a Tasselli. Entonces el gobierno ofrece la concesión a los otros concesionarios urbanos. Pero todo estaba calculado: cuando estos llegaron a ver qué había para privatizar se encontraron con chatarra ¿donde fueron a parar las locomotoras? a los talleres de Remedios de Escalada. La posición del gobierno es la de premiar a Tasselli comprándole las locomotoras. Por lo tanto, Tasselli se quedó con todo, lo que vimos fue una

opereta hecha a la medida del gusto del público pero no nos benefició en nada. En efecto, la gente sigue muriendo en los trenes pero ya se arreglaron los negocios, así que los medios ya no hablan de esto.

EDECAT S.A.: empresa eléctrica de Catamarca
La Ayuda: Ojos que no ven.

El ENRE sancionó a Edesur pero ¿por qué perdonó a Tasselli en Catamarca?

El problema de Edesur es ser una empresa vinculada a Endesa (de España) y Pérez Companc, con pocos contactos con Kirchner; cuando en Catamarca abundaron las quejas contra Edecát (propiedad de Sergio Tasselli, amigo de Julio De Vido y cercano a Kirchner), el ENRE no actuó con la firmeza que lo caracteriza ahora, y los catamarqueños aún esperan que Edecát les devuelva el dinero que cobró de más...

El Gobierno decidió aplicar una multa de \$ 280.000 a Edesur por incumplimiento del contrato de concesión y la obliga a reintegrar la suma a los usuarios en las próximas liquidaciones de las facturas del servicio. Así lo dispuso a través de una resolución adoptada por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Los empresarios de la Federación Económica de Catamarca (FEC) evaluaron que el Gobierno provincial debe rescindir el contrato de concesión con la empresa Edecát S.A. "por la falta de inversiones, mal servicio, sobrefacturación y reiterados incumplimientos a las disposiciones del Enre".

Los empresarios advirtieron que la distribuidora de propiedad de Sergio Tasselli "no ha cumplido las resoluciones fijadas por el Enre, que fijó el retroactivo de las tarifas a enero de 2001, y por el contrario apeló la medida y después de tomarse su tiempo, a pesar de que el Ejecutivo provincial ratificó todo lo actuado por el ENRE, no cumplió".

Asimismo, señalan que "cuando se estableció el mecanismo de devolución de lo sobrefacturado con el respectivo ajuste en el año 2003, tampoco cumplió".

Como alternativa, la FEC pidió que la devolución se haga con el suministro de energía "para no provocar un perjuicio a la firma", pero tampoco funcionó.

Edecát hizo caso omiso a resoluciones del propio ente y del Gobierno provincial.

En tanto, e imitando a los otros imputados en el mega fraude cometido con el servicio de energía eléctrica, el gerente general de Edecát, Osvaldo Iglesias, se negó a declarar ante la jueza de instrucción María del Milagro Vega.

Iglesias permanece detenido en la Dirección de Investigaciones de la Policía de la provincia, y sus defensores solicitaron la excarcelación a la jueza Vega, quien subroga en la causa a César Marcelo Soria. La magistrada corrió vista al fiscal en feria, Eloy Tapia Vergara, quien dará hoy su opinión.

En caso de aceptarse, se fijaría una caución real mayor a los \$ 100.000 que el juez Soria pidió para los otros coimputados que tiene la causa, el ingeniero Antonio Ramaci, gerente de Control de Calidad del Enre, y el ingeniero Pablo Blamey, jefe de la misma área en Edecát.

Esto se debería a la actitud asumida por Iglesias, que demoró su presentación ante la Justicia.

El diario El Ancasti, de San Fernando del Valle de Catamarca, lo explica así: "El mega fraude cometido supuestamente en el servicio de suministro de energía eléctrica a la población le habría permitido a la empresa concesionaria evitar el pago de onerosas multas y disimular la falta de inversiones en la provincia. Fuentes ligadas a la investigación indicaron al respecto que, por caso, en el expediente se encuentran incorporadas planillas en las que se asentaban las fallas del servicio en el interior provincial. Asimismo, se secuestraron las planillas correlativas que la empresa mandaba al ENRE sobre esas fallas.

Entre una y otra existirían gruesas diferencias con las que se "disfranzaban" los desperfectos por los que la empresa era pasible de multas, al no responder a los estándares de calidad establecidos en el contrato de concesión con la provincia, los que se volvían más exigentes con el paso de los años. Las fuentes consultadas por este diario indicaron que resulta prácticamente imposible cuantificar la magnitud del fraude, pero se asegura que éste podría superar los 10 millones de pesos o dólares, según el cambio de moneda vigente al momento de la denuncia".

Sigue la huelga en Aceros Zapla, Jujuy
11 de agosto 2004
Las provocaciones del Sr. Taselli

En este mes de agosto de 2004 los obreros se acercaron a la Casa de Gobierno donde los esperaba una reunión con el Sr. Estévez quien preside Aceros Zapla (un regente de Taselli), el Secretario de Gobernación Héctor Matuk y la delegación del sindicato y delegados votados en cada piquete de huelga.

La delegación que se acercó estaba dispuesta a aceptar las condiciones salariales que imponía la patronal, ya que su interés era volver al trabajo después de 15 días de una dura e histórica huelga.

Durante este tiempo los trabajadores demostraron que todo lo que pedían era verdadero y justo. La inspección de la Superintendencia de Trabajo (dependiente del Gob. Nacional) constató y levantó actas

del estado de abandono y del alto riesgo laboral en que se encuentra la fábrica; también demostraron que les corresponde cobrar las indemnizaciones del Programa de Propiedad Participada según la ley. Y además reclamaron un incremento salarial a los 650 pesos promedio que ganan los obreros del acero de Zapla, produciendo millones de dólares de ganancia para el patrón en una fábrica que solo produce por la inteligencia y capacidad de los obreros que sin repuestos ni inversiones mantienen todo funcionando, a costas de la seguridad laboral, ya que las grúas que levantan piezas de acero de más de 400 Kg., que están "atadas con alambre" y cualquier día tranquilamente se pueden caer, o los motores incendiarse; ni hablar de la pérdida del material altamente tóxico que chorrea de los generadores eléctricos llamado PBC que contamina la sangre de los obreros, o los dos depósitos con 20.000 litros de este material que por las condiciones de abandono de la planta constituyen un gran peligro para todo el pueblo de Palpalá.

La patronal se muestra intransigente

En la asamblea en puerta de fábrica del día de hoy, 400 obreros votaron seguir la huelga con todo. Se discutía sobre llamar a cortar todas las rutas de la provincia y exigirle a la CTA y la CGT una huelga provincial en apoyo.

Al momento se encuentra reunida la directiva del sindicato con los delegados para perfeccionar el plan de lucha que será anunciado y votado esta misma noche.

Cabe destacar que los medios locales, tanto los diarios "El tribuno" como "El Pregón" mantienen una campaña permanente de mentiras y ocultamiento de lo que ocurre en Aceros Zapla.

Desde Contra imagen estamos documentando el proceso desde su inicio, hemos recibido amenazas por parte de la patronal quienes hasta robaron un casete con imágenes de la primera movilización a la Casa de Gobierno. Así se maneja esta patronal "nacional", con prepotencia, con altanería, atacando y humillando a quienes solo quieren que se sepa la verdad. Los trabajadores quieren defender su fuente histórica de trabajo que está en Pálpala hace más de 40 años y el corrupto y vaciador Taselli quiere destruir. No hay que permitirlo.

**¡Todos con los obreros de Zapla!
Carlos Brown desde Jujuy
"Anoche hemos festejado, fue un gran triunfo"
13 de agosto de 2004**

Anoche, cerca de las 22 horas más de 500 obreros esperaban en la puerta de la fábrica los resultados de las negociaciones. Poco a poco la patronal iba aflojando ya que la fuerza de los obreros se iba recuperando, cargados de bronca por la prepotencia y la injusticia, por el abandono que sufrieron de parte del intendente, de los legisladores, de los dirigentes de los gremios masivos y de los medios locales. Así se fue templando la fuerza del acero que logró torcerle el brazo al corrupto y explotador empresario Tasseli. Con miles de personas movilizándose en apoyo a los obreros. A la noche hubo festejo. Un histórico triunfo obrero.

Lo que se logró fue lo siguiente:

- Compromiso de inversión de acuerdo a la inspección de superintendencia. Con fecha a veinte días. Formar una comisión de dos representantes de cada gremio, el intendente de Palpalá, uno de gobierno y 2 representantes del ministerio de trabajo con respaldo de superintendencia de la nación, para fiscalizar las inversiones.
- Del Programa de Propiedad Participada, se acordó cumplir el pliego legal según las fechas y exigencias de los trabajadores, donde ellos eligieron sus abogados. Con un plazo de 60 días para la aplicación.
- En lo referente a salarios, se logró 100 y 50 hasta Diciembre hasta que se reabra paritarias.
- Todos los días de huelga caídos pagos.
- Ningún despido ni procesamiento judicial.
- La huelga queda declarada legal.

"Anoche hemos festejado, fue un gran triunfo" dijo Vázquez, delegado de un piquete.

Si bien lo conseguido no es el objetivo de máxima que los obreros se dieron al iniciar la huelga, esta experiencia histórica de la clase obrera jujeña marca a fuego el camino a seguir. Nada va a ser igual después de esto, ya que los obreros del acero empiezan a conocer su fuerza. Y cuando la clase se empieza a dar cuenta del poder que tiene se empieza a escribir la historia.

MATERFER

Esta empresa quedó en manos de Sergio Taselli, que la fundió y luego se los compró al Estado por poco. Y ahora los está armando con lo que se está robando de los galpones que está vaciando, toda la maquinaria, máquinas, herramientas, tornos, etc.

Como por arte de magia van a parar a Córdoba, a Materfer, a los talleres de Sergio Taselli y las otras herramientas que le son útiles van a parar a las empresas que ellos tienen, y como si esto fuera poco cuando el Estado abra los ojos y re-estaticen los ferrocarriles vamos a tenerle que pagar millones de pesos en reparaciones de nuestro material por ejemplo: locomotoras y vagones, y pensar que Sergio Taselli no invirtió un solo peso para quedarse con semejante taller metalúrgico, solo tuvo que aprovechar la oportunidad que Carlos Menem le dio, y la ayudita que le dio el ex - presidente Eduardo Duhalde, también socio o cómplice de Sergio Taselli pero de algo estamos bien seguros: Taselli jamás hubiera podido hacer semejante robo sin la complicidad del gobierno, principalmente de la CNRT y de la Secretaría de Transporte comandada en ese entonces por su amigo López del Punta.

MOLINOS BRUNING

16 de Julio de 2004

Un nuevo y polémico hecho hace resurgir la figura del empresario Sergio Tasselli, esta vez a través de una denuncia de la AFIP, realizada días atrás contra la empresa Molinos Bruning -de la que es propietario-, que recayó en el Juzgado Federal número uno de Santa Fe. Este hecho motivó la apertura de una causa y posteriormente allanamientos con el fin de recabar mayor material probatorio. Según fuentes judiciales, el organismo recaudador denuncia una supuesta evasión impositiva por una suma que ronda en los ochocientos mil pesos, en concepto de IVA y Ganancias, indica una nota publicada en el sitio Zona 21 firmada por Juan Manuel Berlanga.

Las mismas fuentes confirmaron que la documentación aportada por la AFIP intenta demostrar una suma de deudas inexistentes que figurarían en los balances contables de la firma con el fin de disminuir los montos de ganancias, como así también la probable existencia de facturas apócrifas, con las cuales la molinera habría disminuido los montos de IVA. Esta denuncia motivó además la realización de tres allanamientos, dos de los cuales tuvieron lugar en nuestra provincia (uno en San Jorge y el otro en una localidad cercana a Rosario) y otro en la provincia de Tucumán.

Sergio Tasselli, titular de la firma investigada, estuvo vinculado a la empresa rafaélina Rafaela Alimentos durante la crisis que esta padeció hace algunos años. El protagonista de la nota ingresó como socio capitalista y destrabó la situación, pero luego de un tiempo se alejó de la empresa cárnica.

PETROQUÍMICA CAPITÁN BERMÚDEZ

Greenpeace analizó los efluentes vertidos al Río Paraná por la empresa Petroquímica Capitán Bermúdez e identificó la presencia de numerosos contaminantes. Muchos de estos contaminantes son persistentes y se bioacumulan en los organismos vivos.

En el Río Paraná, la pesca es un medio de alimentación muy común especialmente para las poblaciones que todavía habitan en la ribera. Los daños a la salud humana de la región causados por la concentración de estos y otros contaminantes en los cuerpos de los peces que forman parte de la dieta, no han sido evaluados. Sin embargo, se sabe que muchos de los contaminantes hallados en los efluentes de esta empresa son sumamente tóxicos y no se degradan fácilmente, provocando que su presencia en el agua, los sedimentos y los organismos acuáticos resulte en una amenaza que se prolonga durante años.

La empresa Petroquímica Capitán Bermúdez fue formada por las firmas Wiplinger y Taselli cuando le compraron a la inglesa ICI la entonces Electroclor. Recientemente ha trascendido además, que en el predio de la empresa y prácticamente sin protección, existen cientos de toneladas de residuos tóxicos que habría dejado allí ICI antes de vender la compañía a Wiplinger y Taselli. Estos residuos representan entonces una amenaza más a la salud humana y del Río Paraná.

El río no puede seguir siendo el depósito de las empresas, que sin ningún tipo de reparo vierten sus efluentes contaminantes. Como se dijo anteriormente, aunque no se haya evaluado en profundidad su dimensión, el vertido de contaminantes al Paraná por parte de ésta y otras empresas, está perjudicando no sólo la economía sino también la salud de las personas que dependen de él para su subsistencia.

Se tomaron muestras del efluente descargado por Petroquímica Capitán Bermúdez al Río Paraná, y de los sedimentos debajo de aquél. Las muestras fueron analizadas en el laboratorio de Greenpeace en la Universidad de Exeter, Inglaterra. En las muestras de efluentes se encontró Diversos componentes tóxicos, muchos de ellos clorados, altamente cancerígenos.

IATE en Perú

Pobladores del distrito de La Tinguiña del departamento de Ica (Perú) y comentan algunas "perlas" sobre SERGIO TASELLI, la empresa IATE de Argentina y los empresarios vinculados a ella, que ustedes en su prestigioso medio y algunos diarios más de ese hermano país han destacado, según hemos podido leer en cabinas de internet.

En el distrito donde vivimos tenemos que soportar los pésimos, arbitrarios y abusivos servicios de energía eléctrica que nos proporciona la empresa Electro Sur Medio SA (HICA Inversiones SA) cuyo principal accionista es la empresa argentina IATE S.A.

El Gerente General, el argentino Nicolás Alfredo Arias Ochova está actualmente prófugo de la justicia peruana por el delito de falsificación de documentación y delito contra la fe pública en contubernio con el Notario público Jesús Antonio Vega Erausquin, a quien la policía local detuvo por los mismos delitos, pero por arte de magia, salió en libertad.

Ante la fuga de Nicolás Arias ha quedado como Gerente Administrador el ciudadano argentino Santiago Fernández socio de aventuras, quilombos y truchas con el prófugo Arias y además con Alberto Tasselli, hermanísimo de Sergio, del cual el diario La Nación de Argentina, en su edición del 14 de julio del año pasado, dice que es la cabeza de un grupo que crece en las sombras; comprador de empresas argentinas quebradas.

Cabe también señalar que otro ciudadano argentino, Osvaldo Iglesias quien fuera Presidente de Electro Sur Medio (de Ica-Perú) es ahora un prófugo de la justicia argentina, según hemos podido leer.

Para precisar las noticias que han venido publicándose sobre este escandaloso y vergonzoso caso señalamos las fechas y diarios respectivos para que ustedes mismos puedan sopesar la gravedad de lo que viene ocurriendo en nuestro distrito:

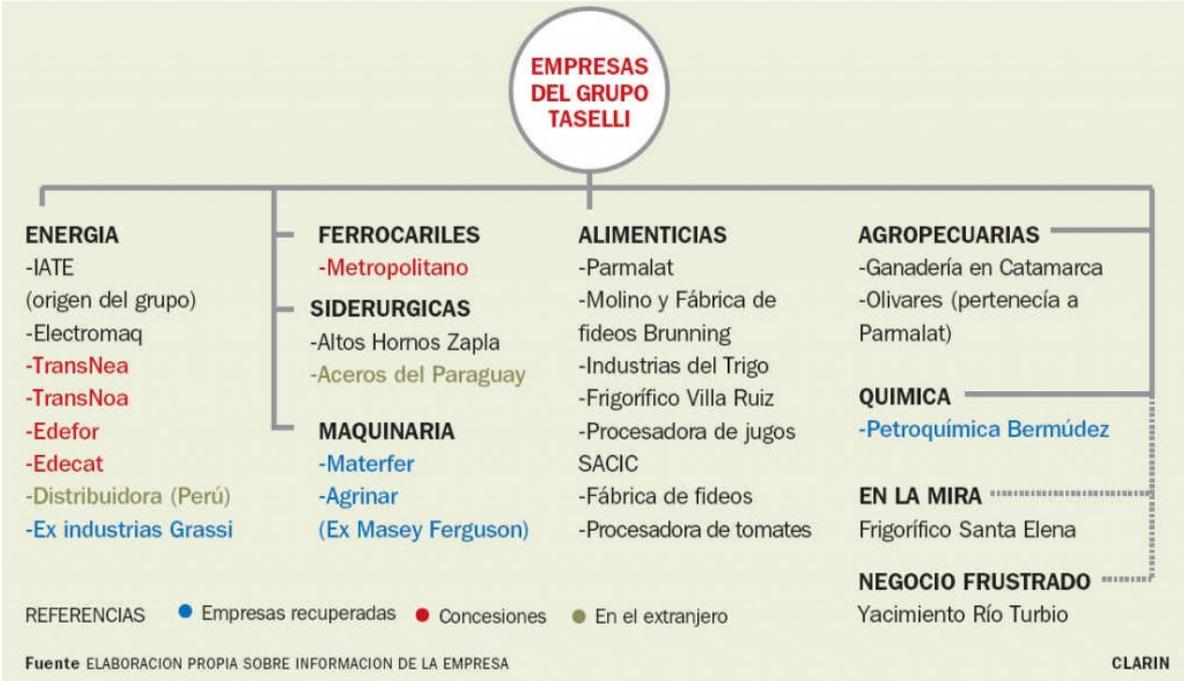
-Domingo 4 de julio del 2004 en la página 12 del diario Correo, bajo el titular: "ACUSAN A JEFE DE OCMA DE INTERCEDER A FAVOR DE FALSIFICADOR" "Poder Judicial envuelto en un nuevo escándalo"

-Lunes 5 de julio, en la página 15 del mismo diario Correo: "EMPRESARIOS ARGENTINOS DETRAS DE DECISION DEL PODER JUDICIAL PARA LIBERAR A FALSIFICADOR" "Son miembros del directorio de Electro Sur Medio-Ica y en su país afrontan denuncias de fraude y estafa".

-Miércoles 7 de julio, en la página A9 del diario Expreso: "PRONTUARIADOS AL FRENTE DE ELECTRO SUR MEDIO EN ICA" "Empresa de suministro eléctrico para Ica, Huancavelica y Ayacucho se encuentra acéfala y con deudas superiores a los US\$ 50 millones" (de dólares).

--Domingo 11 de julio, en la página 13 del diario Correo, bajo el título "DENUNCIAN A JEFE DE LA OCMA POR INCONDUCTA FUNCIONAL" en el proceso penal que se sigue al Gerente General de Electro Sur Medio Nicolás Arias Ochova (Ciudadano Argentino).

ANEXO N°3 MAPA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS DEL GRUPO TASELLI



ANEXO N° 4:

MINISTERIO DE SERVICIOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA

COMPETENCIA, MISIONES Y FUNCIONES

Es competencia del Ministerio de Servicios Públicos, la determinación de las políticas necesarias a la planificación, estudios, proyectos, ejecución y control de las obras de infraestructura de energía, agua y desagües cloacales, gas, hidrocarburos, transporte automotor y comunicaciones, y atender las organizaciones y aspectos relacionados con la prestación directa de los servicios públicos de energía, agua y desagües cloacales, gas, transporte automotor de pasajeros y comunicaciones en el ámbito de la jurisdicción provincial.

Son **acciones de carácter general** correspondiente al Ministerio de Servicios Públicos, las siguientes:

1. Efectuar la planificación y programación de obras de infraestructura de los servicios públicos de energía, agua y desagües cloacales, gas, transporte automotor, comunicaciones, etc.
2. Efectuar los análisis pertinentes para el dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras de infraestructura de energía, agua y desagües cloacales, gas, transporte público de pasajeros, comunicaciones etc.
3. Intervenir en la creación, dirección, organización y fiscalización del registro de empresas contratistas de infraestructura de servicios públicos y de consultorías relacionadas a los mismos.
4. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política provincial en materia de energía (en todas sus formas).
5. Dictar los reglamentos y normas técnicas que regulan la construcción, conservación y prestación de los servicios públicos de energía (en todas sus formas), gas, agua potable y desagües cloacales, transporte público de pasajeros y comunicaciones.
6. Establecer los Regímenes Tarifarios de los servicios públicos de energía (en todas sus formas), agua y desagües cloacales, gas, transporte público de pasajeros, comunicaciones, en el ámbito de la jurisdicción provincial.
7. Dictar normas reglamentarias para la aplicación de precios y tarifas atendiendo las características de cada servicio público y el interés de los usuarios.
8. Suscribir convenios y/o contratos con entes nacionales, provinciales, interjurisdiccionales y municipales que se relacionen con las obras de infraestructura.
9. Definir todas las cuestiones relacionadas con la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para contrataciones directas, llamados a concurso y/o licitaciones, así también entender en los procesos licitatorios o contrataciones directas de obras y servicios, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia. A los efectos de la aplicación de las acciones de carácter general indicadas, el Ministerio de Servicios Públicos contará bajo su directa dependencia las unidades orgánicas (4 Subsecretarías y 9 Direcciones)

PÚBLICOS
SERVICIOS